

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES FÉDÉRALISMES CANADIEN ET ÉTATS-UNIEN FACE AUX DÉFIS DE  
LA SÉCURITÉ CIVILE DANS L'APRÈS 11 SEPTEMBRE 2001

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

YANNICK QUÉAU

SEPTEMBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Je veux tout d'abord remercier mon directeur, Yves Bélanger, pour son soutien, sa rigueur inspirante ainsi que pour l'occasion qu'il m'a donnée de travailler au sein du Groupe de recherche sur l'industrie militaire et la sécurité. Dans le même ordre d'idées, je tiens également à souligner la contribution de Stéphane Roussel à ce mémoire qui s'inscrit dans un programme de recherche qu'il mène conjointement avec Yves Bélanger. D'autres personnes ont par ailleurs joué un rôle significatif au long de cette maîtrise. Je pense ici à Alex Macleod pour les opportunités des publications et à Dan O'Meara pour son soutien dans les temps de vache maigre et le support qu'il m'accorde encore aujourd'hui. J'aimerais aussi mentionner la contribution financière du Syndicat des professeurs de l'UQAM et de l'Institut d'études internationales et mondialisation. Dans une même optique, j'adresse également mes salutations à l'équipe de la Chaire Raoul Dandurand pour le prix accordé lors d'une conférence portant sur une problématique tirée de ce mémoire. Parce qu'elles sont trop souvent les grandes oubliées des remerciements, je veux aussi relever le rôle précieux joué par les fées du secrétariat du département de science politique qui vous règlent vos problèmes administratifs en un coup de baguette magique. J'adresse d'ailleurs une mention spéciale à Laurence Viens. Enfin, il m'est impossible de ne pas mentionner l'apport inestimable de ma conjointe Aude-Emmanuelle Fleurant sans qui tout cela n'aurait probablement jamais vu le jour.

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	II
LISTE DES TABLEAUX.....	VI
LISTE DES ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES .....	VII
RÉSUMÉ .....	IX
INTRODUCTION.....	1
Présentation de l'hypothèse .....	4
CHAPITRE 1 LA SÉCURITÉ CIVILE AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS : OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES ET REPÈRES THÉORIQUE .....	8
1.1. La sécurité civile : une compétence partagée à plus d'un titre.....	8
1.1.1. Des problématiques qui interpellent l'ensemble des paliers de gouvernement .....	10
1.1.2. La question du leadership national et de la coopération régionale.....	15
1.2. Éléments théoriques et conceptuels.....	18
1.2.1. Sur le fédéralisme, la coopération et le rapport de force .....	19
1.2.3. Sur le constructivisme et la notion de culture de sécurité.....	28
1.3. Un cadre pour l'analyse.....	36
1.4. Méthode.....	37
CHAPITRE 2 LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LA FÉDÉRATION ÉTATS-UNIENNE DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001 .....	39
2.1. Le cadre constitutionnel du fédéralisme états-unien.....	40
2.1.1. Les principes constitutionnels.....	41
2.1.2. Le partage des compétences .....	44
2.2. L'évolution du dossier de la sécurité : crises, guerres et fédéralisation.....	50
2.3. Rôle et (re)positionnement du palier fédéral : vers une structure intégrée de sécurité nationale.....	56
2.3.1. La politique de sécurité intérieure et le Department of Homeland Security : deux piliers de l'action de Washington dans les affaires domestiques.....	57

2.3.2. Des frontières « extensibles » .....	63
2.3.3. La marginalisation du Congrès, du Sénat et... des États dans la politique fédérale.....	67
2.4. Rôle et positionnement du palier fédéré : l'intégration par les subventions et la recherche d'une marge de manœuvre.....	72
2.4.1. L'intégration des premiers répondants : l'appât des subventions et le renforcement du rôle des grandes villes .....	73
2.3.2. Une coopération interÉtats fédérés qui va au-delà des frontières nationales .....	77
2.5. Conclusion : le leadership (quasi) intégral de Washington.....	80
CHAPITRE 3 LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LE FÉDÉRALISME CANADIEN DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001 .....	82
3.1. Le cadre constitutionnel du fédéralisme canadien.....	83
3.1.1. Un parlementarisme favorable à l'exécutif.....	84
3.1.2. Le partage des compétences entre les paliers de gouvernement .....	87
3.1.3. Un fédéralisme centralisateur .....	90
3.1.4. Conclusion : une question d'asymétrie.....	95
3.2. L'évolution du dossier de la sécurité dans la fédération : les guerres, les crises internes et le facteur québécois .....	96
3.3. Rôle et (re)positionnement du palier fédéral : craintes nord-américaines et ambition nationale .....	106
3.3.1. La fin de l'ère Chrétien où la pose des premiers jalons d'une nouvelle structure fédérale de sécurité civile .....	107
3.3.2. Les évolutions décisives du gouvernement de Paul Martin .....	112
3.3.3. Le gouvernement de Stephen Harper : un gestionnaire favorable à la militarisation du dossier.....	116
3.4. Rôle et positionnement du palier fédéré : ne pas paraître comme le maillon faible .....	119
3.4.1. Afficher sa crédibilité.....	120
3.4.2. L'internationalisation des enjeux .....	122

3.5. Conclusion : beaucoup de bruit pour presque rien?.....	123
CONCLUSION-SYNTHESE L'EFFET MIRROIR ET SES LIMITES.....	125
Éléments de convergence : vers un modèle commun de gouvernance? .....	125
1. L'activisme d'Ottawa et de Washington.....	126
2. Des paliers fédérés à la recherche d'une alternative au tout fédéral .....	128
Éléments de divergence : le poids de deux cultures fédérales et de sécurité distinctes .....	129
1. Deux fédéralismes et deux traditions historiques .....	129
2. Un leadership quasi-intégral pour Washington mais incertain pour Ottawa .....	131
Retour sur l'hypothèse : quels effets sur l'évolution des deux fédéralismes?.....	132
BIBLIOGRAPHIE .....	135

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Les principales lois fédérales états-uniennes adoptées entre le 11 septembre 2001 et la fin de l'année 2004.....	69
Tableau 2	Liste des dix États fédérés les mieux financés par le State Homeland Security Program du Department of Homeland Security en 2008... ..	74

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES

ACSTA	Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
ALENA	Accord de libre échange nord-américain
API	Advance Passenger Information
BPIEPC	Bureau de la protection des infrastructures essentielles
CAN	Canadiens (dans \$ CAN)
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
CBRN	Chimique, bactériologique, radiologique, nucléaire
CIA	Central Intelligence Agency
CNAC	Conseil nord-américain de la compétitivité
CTFE	Coalition des transports à la frontière de l'Est
DEA	Drug Enforcement Administration
DHS	Department of Homeland Security
DoD	Department of Defense (États-Unis)
EIPF	Équipes intégrées de la police des frontières
ÉU	États-unis (dans \$ ÉU)
FBI	Federal Bureau of Investigations
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FLQ	Front de libération du Québec
GRC	Gendarmerie Royale du Canada
HSPD-7	La directive présidentielle pour la sécurité intérieure



INS	Immigration and Naturalization Service
LAT	La loi antiterroriste (Canada)
NIPP	National Infrastructure Protection Plan
NORAD	<i>North American Aerospace Command</i>
NRHSAD	Northeast Regional Homeland Security Agreement Directors
ODP	Office of Domestic Preparedness
OIT	Organisation internationale du travail
PNR	Passenger Name Record
PSP	Partenariat pour la sécurité et la prospérité
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
USA PATRIOT Act	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act

## RÉSUMÉ

Ce mémoire procède à l'analyse des trajectoires des fédéralismes canadien et états-unien dans le champ de la sécurité civile. Il prend pour point de départ les attentats terroristes survenus à New York et à Washington le 11 septembre 2001. Plus spécifiquement, cette recherche s'intéresse à l'évolution des relations entre les deux principaux ordres de gouvernement (fédéral/provincial-États fédérés) de ces pays afin de voir dans quelles mesures et comment la dynamique de coopération/autonomie qui prévalait avant les événements tragiques de l'automne 2001 a pu être altérée par les décisions politiques dans la sphère de la sécurité civile (nouvelles politiques, création de ministères, etc.).

L'analyse tend à démontrer que le Canada et les États-Unis ont suivi une trajectoire similaire sur plusieurs plans. On observe en effet dans les deux cas que le palier fédéral a agi de manière à se positionner comme la clé de voûte d'une architecture nationale de sécurité civile qui, au nom d'une meilleure coopération, conduit déjà dans certains cas à l'intégration des agents du palier fédéré dans une structure sous domination fédérale. Ce processus n'en est toutefois pas à un stade aussi avancé au Canada qu'aux États-Unis. Chez ces derniers, le gouvernement fédéral domine sans rencontrer d'opposition et même avec l'assentiment des États. Au Canada, bien que s'étant doté de tous les outils nécessaires pour imposer ses conceptions dans un domaine qu'il laissait auparavant les provinces gérer quasiment seules, le gouvernement fédéral semble éprouver quelques réticences à investir pleinement et en fait financièrement le champ de la sécurité civile.

De façon générale, on relèvera au cours du mémoire que le vaste redéploiement des moyens de la sécurité civile, la refonde de certaines lois, institutions, politiques et ententes internationales, au Canada comme aux États-Unis, traduisent l'émergence de ce domaine spécifique comme un nouveau sujet de tension/coopération majeur dans les deux fédéralismes. Au fil des pages, on notera également que l'importance accordée à la coordination des efforts au plan régional (comprendre l'Amérique du Nord) semble faire de la sécurité civile un nouveau vecteur de l'intégration canado-américaine, au même titre que l'économie et la défense.

## INTRODUCTION

L'effondrement des tours *du World Trade Center* et la destruction partielle du Pentagone ont forcé les décideurs politiques à mettre un terme aux tergiversations quant à l'identification des nouvelles menaces planant sur l'Amérique du nord et quant aux moyens de les contrer. Dans un contexte sécuritaire nord-américain en plein bouleversement marqué par la lutte contre les menaces asymétriques (terrorisme, immigration illégale, renforcement de la surveillance aux frontières et création de ministères de l'Intérieur au plan fédéral, etc.) et l'élaboration de nouveaux moyens pour les gérer, les paliers fédéraux, les provinces, les États fédérés, mais aussi les villes ont dû réévaluer leurs rôles dans le champ de la sécurité civile. C'est précisément ce nouveau positionnement des acteurs au niveau fédéral, provincial et municipal au Canada et aux États-Unis dans le domaine de la sécurité civile suite aux événements du 11 septembre 2001 qui constitue le sujet général de ce mémoire.

Cet objet d'étude impose d'emblée deux précisions conceptuelles. La première a trait à la notion éminemment problématique de sécurité civile. En effet, la frontière entre les dimensions militaires et civiles de la sécurité n'est pas hermétique, l'armée remplissant à l'occasion des missions de soutien aux autorités civiles (crise d'Oka et crise du verglas au Québec, ouragans Katrina et Rita dans le sud des États-Unis, etc.)<sup>1</sup>. Nous pensons tout de même qu'il est possible de tracer les contours du champ couvert par la sécurité civile à travers quatre grands éléments : 1) la protection des personnes et des biens contre des sinistres, 2) les mesures prises sur un territoire par les autorités civiles pour prévenir des catastrophes, 3) la préparation et la réalisation d'interventions ayant pour objectif de retrouver le plus rapidement possible une situation normale suite à un sinistre, 4) les actions,

---

<sup>1</sup> Aux États-Unis, le *Posse Comitatus Act* de 1878 interdit en principe aux militaires fédéraux et aux Gardes nationaux sous l'autorité du gouvernement fédéral d'agir en sol national. Des dispositions spéciales de la Constitution et du Congrès le permettent toutefois. Les Gardes nationaux peuvent par exemple être amenés à servir de force de police pour le compte d'un État fédéré mais ils sont alors placés sous le contrôle du gouverneur de l'État. Les modalités d'intervention des militaires fédéraux en sol national ont été modifiées le 17 octobre 2006 dans le cadre du *John Warner Defense Authorization Act* ou H.R. 5122. Ce dernier élargit les pouvoirs du Président des États-Unis en facilitant la procédure de déclaration de la Loi martiale et en lui permettant d'utiliser sur le territoire états-unien la Garde nationale sans avoir au préalable à obtenir l'aval des gouverneurs.

le plus souvent de nature policière et judiciaire, visant à empêcher la déstabilisation d'une société par des groupes criminels ou une immigration non désirée, par exemple. (Quéau, 2008 : 409-411). Les menaces militaires issues de l'extérieur du territoire ainsi que les mesures tendant à faire des militaires les principaux pourvoyeurs de la sécurité seront donc ici exclues de l'analyse.

La seconde précision conceptuelle concerne le statut des villes. Notre analyse accorde une large place aux municipalités qui sont ici l'échelon local de gouvernance au sein des deux pays à l'étude. Depuis un certain temps, les municipalités semblent en effet avoir acquis une forme d'autonomie vis-à-vis des provinces et des États fédérés dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de sécurité civile (police municipale, service de lutte contre les incendies, etc.). Au sein des deux fédérations, elles apparaissent de plus en plus comme des partenaires des autres paliers de gouvernements en étant capables de négocier avec eux ainsi que de contracter des accords de coopération avec des partenaires étrangers. On pense ici par exemple à certaines ententes d'assistance mutuelle contractées entre des villes canadiennes et des villes états-uniennes. (Canada, 2006a). Toutefois, parce qu'elles relèvent constitutionnellement du palier fédéré aux États-Unis comme au Canada, il nous est impossible de les considérer comme des acteurs à part entière au sein des deux structures (con)fédérales<sup>2</sup>. Ce mémoire montrera cependant que les bouleversements en cours depuis près d'une décennie dans le champ de la sécurité civile renforcent sur bien des points leurs prérogatives et donc leur influence tant dans les affaires nationales que régionales.

L'enjeu d'une mutation des structures de sécurité civile s'est logiquement posé en premier lieu aux États-Unis ; le 11 septembre 2001 ayant prescrit de manière spectaculaire aux autorités de combler les brèches identifiées dans l'appareil sécuritaire du pays et plus largement de l'Amérique du Nord. La réponse des instances gouvernementales a pris la forme d'un nouveau ministère fédéral : le *Department of Homeland Security* (DHS). La mise en place de cet organisme équivaldrait, selon les termes de Bush lui-même, à « la réorganisation la plus importante du gouvernement fédéral depuis les années 1940 ». (Bush, 2002). Cette transformation en profondeur des structures sécuritaires nationales a eu des répercussions dans tous les paliers de la fédération, c'est-à-dire au niveau du fédéral bien sûr

---

<sup>2</sup> Les considérations s'attachant à définir une confédération et une fédération n'occupent qu'une place marginale dans cette analyse même si nous y reviendrons lors des études de cas.

(le DHS aspirant vers lui une multitude d'agences déjà sous l'autorité de Washington) (Daadler et *al.* 2002), des États fédérés et des collectivités locales (les municipalités, principalement). (États-Unis, 2002a). Cette évolution ne s'est pas réalisée sans modifier de façon significative les rapports de pouvoir entre les différents intervenants du milieu de la sécurité civile. Lewis (2004 : 6) écrit d'ailleurs à cet effet que le DHS

A contribué à renforcer le pouvoir exécutif, désormais doté d'un appareil de sécurité nationale entièrement rénové et disposant de ressources d'une ampleur sans précédent. La crise du 11 septembre est donc à l'origine d'une recentralisation des moyens de lutte contre le terrorisme entre les mains du Président, qui s'est elle-même logiquement traduite par l'affirmation des pouvoirs présidentiels.

La création du DHS n'a ainsi pas seulement permis la réunification sous une seule entité de multiples organismes fédéraux intéressés par la sécurité civile, elle traduit également la volonté de Washington d'investir massivement un domaine jusqu'alors largement considéré comme étant du ressort des États fédérés et/ou des municipalités.

L'initiative de la Maison blanche de réorganiser l'ensemble de la charpente sécuritaire du pays apparaît à ce jour comme un des aspects les plus spectaculaires de la mise en place d'une nouvelle architecture de sécurité nord-américaine dont la portée, loin s'en faut, n'est pas limitée au territoire des États-Unis. Qu'ils l'aient voulu ou non, les Canadiens ont en effet été entraînés dans la logique sécuritaire qui prévaut aux États-Unis. En témoignent, notamment, la mise en place à Ottawa d'un ministère de la Sécurité publique (une forme de reproduction avec des sensibilités canadiennes du DHS) (Auger et al, 2004) et l'adoption d'une politique de sécurité intérieure canadienne, la première de l'histoire du pays répondant en partie aux exigences de Washington en la matière. (Canada, 2004 ; Deschênes, 2004). Au nom de la sécurité de l'Amérique du Nord, la Confédération canadienne s'est donc trouvée face à des mutations d'une ampleur potentiellement comparable à celles qui se sont dessinées aux États-Unis.

Les conséquences du 11 septembre 2001 en matière de sécurité civile ne se sont donc pas uniquement manifestées sur la scène états-unienne, elles se sont aussi infiltrées dans la Confédération canadienne. C'est précisément ce pour quoi il devient intéressant de cerner plus concrètement la teneur des transformations à l'œuvre dans les fédéralismes états-unien et canadien. Cette démarche permettra d'éclairer la dynamique qui anime la mise en place d'une architecture de sécurité civile en Amérique du Nord. Elle mettra en lumière la ressemblance

frappante entre plusieurs initiatives canadiennes et états-uniennes<sup>3</sup> ainsi que le point de divergences. La prise en compte, au Canada comme aux États-Unis, des divers paliers de gouvernement impliqués dans le champ de la sécurité civile révélera les rôles dévolus à chacun des acteurs ainsi que les rapports de force qui s'exerce dans ce nouveau domaine de coopération et/ou d'affrontement.

Ce sujet n'est pas le fruit du hasard. Cette recherche s'inscrit dans la droite ligne d'un projet mené conjointement par le Groupe de recherche sur l'industrie militaire et la sécurité (dirigé par Yves Bélanger) et la Chaire du Canada en analyse des politiques de défense et de sécurité (dont Stéphane Roussel est le titulaire). En officiant au sein de ces deux groupes nous avons pu, d'une part, recueillir les données nécessaires sur le sujet étudié et, d'autre part, prendre contact avec plusieurs acteurs du milieu de la sécurité ce qui nous permettra d'enrichir l'analyse.

### **Présentation de l'hypothèse**

Quel bilan pouvons-nous tracer des politiques gouvernementales canadiennes et états-uniennes en matière de sécurité civile depuis les attentats du 11 septembre 2001 ? Quel est désormais le rôle que les divers paliers (fédéral, fédéré et même municipal) de gouvernement des fédéralismes canadien et états-unien se construisent dans ce domaine ? Comment les acteurs des deux fédéralismes sont-ils amenés à interagir ensemble sur un plan régional ?

Voilà quelques-unes des questions auxquelles ce texte espère apporter une réponse. Ce mémoire poursuit un objectif principal et d'autres plus secondaires. Le but premier est de comprendre les modalités du (re)positionnement (création de nouvelles, structure élargissement des mandats dans des sphères de compétences partagées, etc.) et les interrelations de deux catégories d'acteurs gouvernementaux (fédération, états

---

<sup>3</sup> Nous pensons ici, entre autres choses, au ministère de la Sécurité publique créé à Ottawa et à la Loi antiterrorisme qui calque plusieurs de ses dispositions sur le *Patriot Act* états-unien. Voir Ministère de la Justice, *Loi antiterroriste*, Ottawa, 2001, disponible en ligne à l'adresse internet suivante : <http://laws.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/A-11.7>, page consultée le 12 juillet 2007. Voir également, Congrès, « H.R. 3162: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001 (Enrolled as Agreed to or Passed by Both House and Senate) », Washington, 2001, en ligne, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.3162.ENR> ; page consultée le 02 août 2007.

fédérés/provinces) au Canada et aux États-Unis dans le champ de la sécurité civile suite au 11 septembre 2001. Bien que ces dimensions soient moins centrales dans notre recherche, nous entendons également rendre compte du rôle grandissant joué par les municipalités (les grandes villes surtout) dans les deux pays à l'étude ainsi que brosser un portrait préliminaire de la structure de sécurité civile régionale qui émerge actuellement.

Dans cette optique, il s'agit prioritairement de décrire comment chacun des paliers gouvernementaux s'est adapté et/ou a contribué à forger à la nouvelle donne en matière de sécurité civile. La poursuite des objectifs périphériques impliquera de porter une attention particulière, d'une part aux enjeux locaux de la sécurité civile et d'autre part aux dimensions binationales (commerce transfrontalier, surveillance des personnes, etc.), c'est-à-dire aux problématiques non seulement interpellent les acteurs des deux fédéralismes, mais qui confèrent également au champ de la sécurité civile une dimension proprement nord-américaine ou régionale. À ce titre, mentionnons que nous n'entendons nullement procéder à une revue exhaustive des mesures prises par tous les États fédérés, les provinces et les municipalités d'Amérique du nord. Nous ciblerons plus particulièrement les États et les provinces qui, pour diverses raisons (intérêt pour la coopération canado-états-unienne notamment), nous paraissent être les plus concernés et les plus actifs dans le repositionnement en cours. Il s'agit en fait des acteurs qui se trouvent être déjà regroupés au sein de forums binationaux s'intéressant à la sécurité civile comme le *Northeast Regional Homeland Security Agreement Directors* (NRHSAD)<sup>4</sup>, la Conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada<sup>5</sup> ou encore la Coalition des transports à la frontière de l'Est (CTFE)<sup>6</sup>. Les métropoles de ces États

---

<sup>4</sup> Le NRHSAD regroupe les responsables de la sécurité de 10 États fédérés et 3 provinces de la région du Nord-Est de l'Amérique (Connecticut, Delaware, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvanie, Rhode Island, Vermont; Nouveau-Brunswick, Ontario, Québec).

<sup>5</sup> La Conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada réunit les gouverneurs de chacun des six États de la Nouvelle-Angleterre (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island et Vermont) ainsi que les premiers ministres du Québec et des quatre provinces atlantiques. La Conférence est un forum régional de premier plan qui donne lieu à une coopération dans plusieurs domaines tels l'énergie, l'environnement, le commerce, les transports et la sécurité.

et provinces (Toronto, Montréal, Detroit, New York, etc.) nous permettront d'illustrer le rôle désormais dévolu aux municipalités en matière de sécurité civile.

Au regard des éléments soulevés précédemment, nous formulons la proposition de recherche suivante :

#### **HYPOTHÈSE**

Depuis le 11 septembre 2001, l'évolution du champ de la sécurité civile dans les fédéralismes canadien et états-unien est caractérisée par une dynamique similaire qui voit dans les deux pays le palier fédéral s'imposer comme l'acteur incontournable du domaine tandis que le palier fédéré tend à être marginalisé.

Dans le but d'appuyer cette hypothèse nous présenterons dans le premier chapitre de ce mémoire les principaux enjeux soulevés dans les fédéralismes canadien et états-unien à la suite des attentats du 11 septembre 2001 dans le domaine de la sécurité civile et plus spécifiquement encore en matière de préparation et des gestions des mesures d'urgence. Les dimensions nationales et régionales y seront exposées. Par la suite, il sera question des approches théoriques se rapportant à la définition du concept de sécurité civile et des outils d'analyse de cet enjeu au sein d'une (con)fédération.

Le second chapitre brossera un portrait du poids représenté par chacun des deux paliers de gouvernement dans le système fédéral états-unien, du rôle qu'ils tiennent en principe et en pratique dans l'architecture de sécurité civile du pays. Nous rendrons compte des stratégies et du positionnement de chacun des acteurs depuis les attentats du 11 septembre 2001. Nous retracerons notamment les grandes lignes des stratégies adoptées par les acteurs et ses modalités de mise en œuvre (centralisation des ressources, redéfinition des rôles des paliers de gouvernement et des agences tant locales que nationales, etc.). Nous identifierons au passage les points de convergence et de divergences entre les acteurs. Cet exercice amènera par la suite à une discussion sur la position et l'approche en terme de politiques publiques de

---

<sup>6</sup> La Coalition est une association d'agences de transport du Maine, du Michigan, de New York, du Vermont, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau- Brunswick, de l'Île du- Prince-Édouard et de Terre-Neuve et- Labrador. La Coalition fait des études et formule des positions de principe en vue d'améliorer le passage des personnes et des marchandises à la frontière.



la fédération états-unienne en matière de sécurité civile, ainsi qu'à un examen des principales structures, programmes, agences et outils mis en place pour la gestion des crises internes.

Le troisième chapitre quant à lui élabore sur le même modèle que le précédent, un portrait détaillé de la situation caractérisant le champ de la sécurité civile dans la Confédération canadienne depuis le 11 septembre 2001. Nous mettrons donc ici l'accent les ambitions affichées dans le domaine par Ottawa, les provinces et les principales municipalités du pays. Nous décrirons les principaux programmes politiques adoptés dans les divers paliers de gouvernement. Ce chapitre portera une attention particulière aux principales mesures inspirées des initiatives états-uniennes ainsi que les réticences dont font parfois preuve les provinces (et en premier lieu le Québec).

En guise de conclusion-synthèse, nous procéderons à une comparaison des éléments présentés dans les chapitres 2 et 3. Il est question de mettre en perspective les actions de chacun des acteurs et d'identifier les types de positionnement et de relations qu'elles traduisent (objectifs, domaines investis, forces et faiblesses de stratégie et nature des rapports de forces). Cet exercice nécessitera un examen approfondi des points de rencontre et des lieux de rupture entre les deux fédéralismes dans la manière dont ils ont évolué depuis le 11 septembre 2001 sur les questions de sécurité civile. Nous effectuerons également un retour sur les questionnements et l'hypothèse à l'origine de cette recherche. Les fédéralismes états-unien et canadien ont-ils suivi dans le champ de la sécurité civile une trajectoire post-11 septembre les menant à un modèle commun de gouvernance ? Le palier fédéral s'est-il imposé comme l'acteur prédominant au sein des deux fédéralismes ? Peut-on parler d'un processus d'uniformisation à l'échelon régional des modalités de gestion de la sécurité civile ? Cette partie se terminera sur une évaluation des outils théoriques et pratiques permettant d'analyser le processus d'intégration régionale canado-états-unien.

## **CHAPITRE 1**

### **LA SÉCURITÉ CIVILE AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS : OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES ET REPÈRES THÉORIQUES**

L'étude des modalités de gouvernance de la sécurité civile en Amérique du Nord soulève deux défis majeurs. Le premier tient au caractère partagé de cette sphère d'intervention gouvernementale. Le second a trait à l'inadéquation au moins partielle de la plupart des cadres théoriques et conceptuels traitant habituellement de la sécurité. Ce chapitre rend compte de cette situation tout en s'efforçant de proposer un cadre d'analyse autorisant à la fois l'examen du positionnement des divers acteurs du champ de la sécurité civile au Canada et aux États-Unis et une comparaison entre les deux structures nationales.

Ce chapitre présentera, tout d'abord, les principaux enjeux soulevés dans les fédéralismes canadien et états-unien à la suite des attentats du 11 septembre 2001 dans le domaine de la sécurité civile et plus spécifiquement en matière de préparation et des gestions des mesures d'urgence. Cette démarche permettra de cibler les problématiques communes aux acteurs à l'étude que ce soit au sein des deux fédérations ou sur un plan régional (l'ensemble formé par le Canada et les États-Unis). Ensuite, il sera question des approches théoriques et conceptuelles de la coopération et de la concurrence entre paliers de gouvernement au sein d'une (con)fédération ainsi que de la notion de sécurité civile. Ces observations permettront de proposer, dans une troisième, partie un cadre pour l'analyse de notre objet d'étude. La présentation de l'hypothèse de recherche et de la méthode finalement adoptée clôturera ce premier chapitre.

#### **1.1. La sécurité civile : une compétence partagée à plus d'un titre**

La vaste entreprise de révisions des structures de sécurité du pays qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 a révélé que les préoccupations de Washington en matière de sécurisation du territoire national étaient bien antérieures à l'effondrement des tours du World Trade Center. Les années 1990 avaient vu naître le concept de *Homeland Defense* qui jetait les bases d'une réflexion sur défense de l'Amérique du Nord contre une agression extérieure.

Originellement centrée sur les aspects militaires, la notion a progressivement fait place à un concept beaucoup plus englobant couvrant plusieurs dimensions civiles, celui de périmètre de sécurité. La paternité du terme semble revenir à Gordon Giffin alors ambassadeur des États-Unis au Canada qui l'a utilisé dans l'un de ses discours en octobre 2000. (Roussel, 2002a : 669). Cependant à cette époque, l'idée semblait se limiter à la seule sécurisation des frontières en vue de sanctuariser le territoire états-unien et ne concernait pas l'ensemble de l'espace nord-américain. Toute une littérature tant universitaire que gouvernementale s'était ainsi déjà développée autour de la perméabilité des frontières.

Après le 11 septembre 2001, du jour au lendemain, par crainte de se voir couper même en partie l'accès au marché états-unien, Ottawa s'est trouvée contrainte de collaborer de manière accélérée avec Washington sur une série d'initiatives visant la mise en place effective d'une « frontière intelligente ». Cette notion désigne un ensemble de mécanismes de contrôle devant permettre le renforcement de la sécurité sans entraver, en principe du moins, le commerce ou le déplacement des personnes. (Pettigrew, 2002). Elle a été l'un des tout premiers chevaux de bataille des autorités fédérales états-uniennes. (États-Unis, 2002a). Au regard de la portée des processus de sécurisation encore à l'œuvre actuellement au Canada comme aux États-Unis l'enjeu de cette frontière intelligente paraît aujourd'hui presque anodin. Mais à l'époque, il a pourtant donné lieu à un vif débat dans le petit monde de la sécurité et dans celui, beaucoup plus englobant, des relations canado-états-uniennes. Certains, considérant le caractère vital pour l'économie canadienne de l'accès au marché états-unien, plaidaient pour une coopération renforcée allant même jusqu'à préconiser une union douanière avec les États-Unis. (Mirus, 2001 ; Schwanen, 2001). D'autres arguaient qu'il ne fallait pas s'empressement céder aux exigences états-uniennes par crainte de se voir aspirer par la psychose sécuritaire que connaissait alors le pays. (Bélanger et *al.*, 2004). Ce débat a le mérite de rappeler que la coopération ne coule pas nécessairement de source même lorsque l'intérêt commun (renforcer la sécurité) est clairement établi. Ce n'est en effet pas parce que des acteurs font face à des problématiques communes qu'ils accepteront forcément de s'entendre sur n'importe quelles solutions.

Dans cette section, nous procéderons en deux temps. Le premier sera consacré à l'identification d'une pluralité d'enjeux auxquels sont confrontés les divers intervenants de la

sécurité civile en Amérique du Nord. Le second, présentera les ordres du jour des divers acteurs concernés et posera la question du leadership tant sur un plan national que régional.

### **1.1.1. Des problématiques qui interpellent l'ensemble des paliers de gouvernement**

Les attentats du 11 septembre 2001, l'épisode du Syndrome respiratoire aigu sévère (ou SRAS)<sup>7</sup> et de l'ouragan Katrina entre autres, ont clairement établi que plusieurs menaces à la sécurité nationale ou régionale ne sont pas limitées aux enjeux frontaliers, mais qu'ils mobilisent un nombre beaucoup plus important d'acteurs et de ressources concernant l'ensemble du territoire nord-américain et non seulement son pourtour. On peut regrouper ces éléments (menaces, acteurs, ressources, etc.) sous quatre grandes rubriques : 1) la lutte au terrorisme et à la criminalité transfrontalière, 2) le commerce transfrontalier, 3) les infrastructures essentielles et, 4) les premiers répondants et les collectivités territoriales.

#### **1.1.1.1. La lutte au terrorisme et à la criminalité transfrontalière**

Dans le domaine du terrorisme et de la criminalité transfrontalière, le gouvernement fédéral états-unien a adopté plusieurs mesures de nature à inquiéter les défenseurs des droits de la personne. On pense ici, notamment, au *Patriot Act*, qui renforce considérablement les prérogatives de Washington dans la surveillance des personnes (résidents étrangers et nationaux). (Foner, 2001). En vertu de cette loi, les agences de renseignements et d'enquêtes du palier fédéral (Bureau fédéral des enquêtes, Bureau des douanes, etc.) sont autorisées à enquêter sur une personne ou sur un groupe sans avoir à justifier de la probabilité d'une action criminelle. De plus, toute organisation politique peut faire l'objet d'une surveillance et les résidents non-citoyens peuvent être arrêtés, déportés ou se voir refuser l'accès au territoire américain sur des présomptions vagues et des critères nébuleux. Un suspect peut être détenu pendant six mois sans être inculpé et sans pouvoir se prévaloir des droits normalement conférés à tout justiciable par le système judiciaire américain. (États-Unis, 2001).

Bref, il s'agit d'emprisonner des gens non pas pour ce qu'ils ont fait, mais pour ce que le gouvernement américain estime qu'ils pourraient éventuellement comploter. La lutte au terrorisme et à la criminalité transfrontalière implique donc une surveillance accrue des

---

<sup>7</sup> Le SRAS est une maladie respiratoire parfois mortelle venue d'Asie qui a infecté plus de 400 canadiens entre la fin de l'année 2002 et le début l'année 2003)

résidents étrangers et même des citoyens, au nord comme au sud de la frontière canado-états-unienne. D'autres mesures plus récentes et plus ciblées inquiètent également les défenseurs des libertés individuelles et collectives. Mentionnons à titre d'exemple l'offre d'un milliard de dollars faite aux hôpitaux en dédommagement des soins fournis aux immigrants illégaux, à la condition de procéder à un interrogatoire du patient sur son statut et de transmettre les informations recueillies aux autorités policières. (New York Times, 2004). Relevons aussi que les agents affectés à la surveillance des frontières sont autorisés à déporter hors du pays les intrus avant qu'ils ne comparaissent devant un juge. (Swarn, 2004)

Au Canada, l'appareil de sécurité publique est encore loin de ce que l'on observe aujourd'hui aux États-Unis. Il serait toutefois illusoire de penser que la Confédération canadienne n'a pas été aspirée, au moins en partie, par la logique qui prévaut encore aujourd'hui au sud du 49<sup>ème</sup> parallèle. (Austin, 2001). Plusieurs éléments tendent en effet à démontrer que le Canada a suivi la démarche initiée par Washington. On peut ici nommer la loi antiterroriste (LAT - connue un temps sous le nom de projet de loi C-36) adoptée en 2001 et qui balise le cadre d'action jugé raisonnable en la matière par le gouvernement canadien même s'il est question de détention préventive d'une personne pendant 72 heures sans inculpation, sans arrestation sans mandat sur la base de simples soupçons. (Canada, 2001a). Même s'il s'agit là d'une initiative étatsunienne, on peut aussi relever que la détention d'un passeport est désormais obligatoire pour se rendre aux États-Unis et le projet d'une carte d'identité canadienne biométrique est encore dans l'air.

Les provinces, les États fédérés et les municipalités sont eux aussi interpellés par l'enjeu de la surveillance des personnes. En tant qu'instances émettrices de documents officiels, elles sont les détentrices d'informations privées importantes sur les personnes et elles sont les gestionnaires de plusieurs comptoirs susceptibles de permettre le repérage des personnes ou des agissements frauduleux. Les informations sont en effet souvent recueillies par des policiers ou des agents gouvernementaux de première ligne, qu'il s'agisse d'employés des municipalités ou des provinces/États fédérés. (Government Accountability Office, 2007).

### 1.1.1.2. Le commerce transfrontalier

Aux yeux des Canadiens, la relation commerciale avec les États-Unis est cruciale. Chaque jour des milliers de camions, de trains et d'avions quittent le territoire à destination des États-Unis y transportant une part substantielle de la production des entreprises. Une interruption de ces flux ne manquerait pas d'affecter la dynamique économique de la région. Grâce à une augmentation de ses exportations vers les États-Unis estimée à 180 % entre 1989 (date d'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis) et 1999, le Québec, par exemple, est devenu le 8<sup>ème</sup> partenaire commercial de son voisin du Sud (loin devant des pays comme la France et l'Allemagne). Selon l'Institut de la statistique du Québec, 83 % des exportations québécoises sont aujourd'hui dirigées vers les États-Unis. (Québec, 2008). Il est aisé de comprendre que les entraves au commerce avec ce pays puissent constituer une source d'inquiétudes majeures pour les provinces, mais aussi pour les États fédérés où les produits trouvent leurs débouchés. (Cellucci, 2004).

Le nouvel ordre du jour sécuritaire a également entraîné une surveillance accrue des conteneurs et des camions qui traversent la frontière. Pour répondre à cet impératif, les programmes NEXUS et EXPRES ont été mis en place. (Adelman, 2002). Ceux-ci impliquent, notamment, que les entreprises et que les personnes franchissant régulièrement la frontière s'inscrivent sur une liste répondant à des critères précis en vue de se voir attribuer une accréditation leur permettant d'accélérer les procédures de vérification. La mesure ne touche pas uniquement les transporteurs, les conducteurs ou les simples voyageurs. Les exportateurs (c'est-à-dire ceux qui fabriquent le produit exporté) sont également visés même s'ils ne traversent pas physiquement la frontière. (Fry, 2005). On sait déjà que le renforcement des modalités de contrôle influence la compétitivité des firmes ontariennes ou québécoises sur le marché nord-américain et agit comme un frein à l'exportation (ou à l'importation si l'on adopte de point de vue états-unien). En effet, selon Pierre Martin (2006 : 16),

[An] important economic burden of border security is the increase in shipment costs directly attributable to security-induced waiting times at the border. Longer wait-times impose shipment costs that industry has to absorb. In 2004, 6.9 million trucks crossed the border from Canada into the United States. According to a 2005 Canadian trucking survey report commissioned by Transport Canada, security-induced delays increased the time spent at border crossings by an average of 32 minutes per shipment, costing Canadian exporters an estimated \$290 million.

L'entrée en vigueur des documents d'identité sécurisés exigés par les États-Unis pourrait également freiner pour un temps indéterminé à la fois le tourisme et les échanges commerciaux. (Lenihan, 2006). On comprend alors toute l'importance qu'il y a pour une multitude d'acteurs états-uniens et canadiens (gouvernementaux, mais aussi privés) d'avoir voix au chapitre quand vient le temps de déterminer les normes et les critères à satisfaire en matière de sécurité lors du passage de la frontière. (Waller Meyers, 2003).

### **1.1.1.3. Les infrastructures essentielles**

Aux États-Unis, après la destruction du World Trade Center et d'une aile du Pentagone à la suite d'actes terroristes, mais aussi d'une bonne partie de la Nouvelle-Orléans par le cyclone Katrina, on peut comprendre que la notion d'*infrastructures essentielles* soit devenue omniprésente dans les plans de sécurité civile. L'observation vaut pour le Canada qui a lui aussi connu son lot de désagréments en la matière entre la crise du verglas au Québec (1998), le SRAS qui a paralysé les hôpitaux de Toronto (2003) ou encore le *black-out* du 14 août 2003 où la défaillance d'une centrale états-unienne avait privé d'électricité 10 millions de Canadiens (en Ontario, principalement) et plus de 40 millions d'états-uniens (dans les États de la région des Grands lacs et de la Nouvelle-Angleterre). Selon les termes d'Ottawa, le concept d'*infrastructure essentielle* désigne

Les installations, réseaux, moyens et biens physiques et ceux de la technologie de l'information, dont la défaillance ou la destruction entraînerait de graves répercussions sur la santé, la sécurité ou le bien-être économique des Canadiens et des Canadiennes, ou encore sur le bon fonctionnement des gouvernements du pays. (Canada, 2008).

Ou en d'autres termes : toutes les composantes nécessaires au maintien des services d'urgence en cas de crise (fonctionnement des hôpitaux, des corps de police et de secours...) et à la poursuite d'une activité économique quasi anormale. Dans ce domaine, la question de l'approvisionnement énergétique, par exemple, apparaît cruciale pour les États de la Nouvelle-Angleterre et les provinces. Dans la mesure où les États du Nord-est des États-Unis s'approvisionnent en énergie auprès du Québec et de l'Ontario et que les réseaux de distribution sont parfois interconnectés, il s'agit d'une question transfrontalière importante (la panne majeure de 2003 en est l'illustration parfaite). (Talbot, 2007).

Or, si la plupart des acteurs de la sécurité veulent bien s'entendre sur le fait qu'il n'est pas forcément indiqué de laisser à tout un chacun la possibilité de déambuler dans les couloirs

des barrages d'Hydro-Québec, les zones de friction entre les différents intervenants sont légion. Le cas de l'entreprise québécoise d'électricité est parlant à cet égard. Qui doit payer pour la sécurité des infrastructures énergétiques ? Quel est le seuil de sécurité à atteindre ? À quel prix ? Pour l'heure, les réponses sont plutôt évasives, car les discussions entre Ottawa et Washington (lors des sommets sur le partenariat sur la sécurité publique) mais aussi entre les provinces et les États fédérés (NRHSAD) se déroulent essentiellement derrière des portes closes et l'information n'en sort qu'au compte-gouttes. Il est tout de même possible, comme nous le verrons plus loin, d'identifier de premiers éléments de réponse.

#### **1.1.1.4. Les premiers répondants et les collectivités territoriales**

La notion de *premiers répondants* sert à désigner l'ensemble du personnel public ou privé qui se trouve directement et prioritairement en contact avec une catastrophe ou une quelconque défaillance du système de sécurité publique. Les professionnels ciblés sont donc aussi bien ambulanciers que policiers, pompiers, infirmiers ou techniciens dans un service public stratégique (transport en commun, centrale électrique, etc.). En général, les personnes concernées relèvent des autorités locales, c'est-à-dire, des provinces et des États fédérés, bien sûr, mais aussi des municipalités, voire des arrondissements.

Derrière le principe même de *premiers répondants* se trouve le postulat que les autorités les plus au fait des réalités du terrain sont les plus à même de gérer efficacement une situation de crise ou de répartir adéquatement les ressources (acquisition d'équipements, formation du personnel, établissement de plans d'urgence, etc.). C'est l'argument utilisé, par exemple, par les maires des grandes villes américaines pour réclamer plus de moyens et de pouvoirs en matière de sécurité civile. (Conférence des maires états-uniens, 2006). Les villes canadiennes, pour leur part, se font plutôt discrètes sur le sujet. On a vu des maires de grandes villes canadiennes réclamer davantage de budgets en interpellant directement Ottawa pour les aider dans la mise à niveau de leurs infrastructures, mais la sécurité n'a, jusqu'à tout récemment, que rarement été invoquée comme argument. Devant les défaillances constatées dans les réseaux de transport en commun et routier (viaduc de la Concorde et métro de Montréal au Québec, notamment, mais aussi l'effondrement meurtrier d'un pont à Minneapolis), il est probable que l'enjeu du rôle des collectivités locales dans la sécurité civile soit appelé à prendre plus de place dans les débats tant au Canada qu'aux États-Unis. On en perçoit



d'ailleurs déjà des signes avant-coureurs<sup>8</sup>. Au Québec, les référendums sur les *défusions* municipales (un enjeu qui s'est étalé dans le temps de 2000 à 2006) ont pendant un moment complètement éclipsé cet enjeu et il est pour l'heure difficile de se faire une idée sur les attentes des nouvelles villes et des arrondissements en matière de sécurité civile. De nombreuses questions restent donc encore à explorer. Quels sont les budgets et les pouvoirs appelés à être dévolus aux municipalités ? Doit-on encourager la coopération entre les villes dans ce domaine ? Doit-on envisager que cette coopération prenne une forme transfrontalière (entre Montréal et New York, par exemple) ? Les achats en équipement tiennent-ils compte d'un souci d'interopérabilité entre les partenaires canadiens et états-unien ? Voilà encore un domaine qu'il est nécessaire d'investir en profondeur.

Au final, la revue de ce qui constitue selon nous les quatre principaux défis posés dans le champ de la sécurité civile en Amérique du Nord dans l'après 11 septembre met en exergue la nécessité pour les acteurs des deux fédérations retenues de se repositionner les uns par rapport aux autres ou entre d'autres termes de redéfinir les bases de leur relations dans des domaines d'intervention partagés. Elle illustre aussi de manière très nette que la coopération, si elle s'impose comme une nécessité tant sur une base nationale que régionale, ne va pas forcément de soi. En effet, que ce soit sur le plan budgétaire ou sur le plan du partage des responsabilités entre les intervenants, on remarque que les craintes et les ambitions de chacun peuvent engendrer des tensions. Les priorités n'apparaissent pas comme étant nécessairement les mêmes pour tous.

### **1.1.2. La question du leadership national et de la coopération régionale**

Nous venons de voir que dans une fédération, un seul palier de gouvernement ne dispose pas nécessairement à lui seul des pouvoirs législatifs, des capacités budgétaires, de la légitimité ou du personnel nécessaire pour faire face à la menace. Au sein d'un seul pays, on se retrouve donc avec trois types d'acteurs (État fédéral, province, États fédérés, municipalités) en mesure de revendiquer le rôle de pourvoyeur de la sécurité. Cette observation vaut pour l'espace canado-états-unien où l'on doit alors considérer six types d'acteurs (trois paliers de

---

<sup>8</sup> Rappelons qu'au Québec l'effondrement du Viaduc de la Concorde (le 30 septembre 2006) a causé la mort de 5 personnes en blessant également 6 autres dont trois grièvement. Dans le cas de la catastrophe du pont I35W (le 1<sup>er</sup> août 2007) de Minneapolis on a dénombré 4 morts et 80 blessés.

gouvernement dans chaque fédération) chacun avec leurs propres caractéristiques et ordres du jour. Ce constat, combiné au fait que la sécurité civile est une compétence constitutionnelle partagée entre les trois paliers de gouvernement aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, soulève deux questions intimement liées : celle du leadership et celle de la conciliation des ordres du jour poursuivis par les différents paliers de gouvernements en la matière. Ces points sont développés dans les lignes qui suivent où nous examinons la manière dont a semblé, à un moment donné, vouloir se trancher la question du leadership au Canada et aux États-Unis.

Dès le lendemain des attaques fomentées par Al-Qaïda, la fédération états-unienne s'est retrouvée face à une panoplie extrêmement variée de stratégies quant à la façon de s'adapter à la nouvelle donne et de colmater les brèches apparues dans ses dispositifs de sécurité civile. La Stratégie nationale de sécurité intérieure énoncée en juillet 2002 faisant le bilan des premières mesures prises par le fédéral tout en posant les balises pour les actions futures de Washington en la matière. (États-Unis, 2002a). Après avoir identifié la dispersion des ressources et le manque de communication entre les agences locales et fédérales comme une des lacunes du pays en matière de sécurité civile, le document annonçait clairement que le gouvernement fédéral s'enlignait vers une centralisation accrue des ressources budgétaires tout en reconnaissant le rôle crucial joué par les premiers répondants en la matière (surtout, celui les municipalités). Signalons que le texte de juillet 2002 prévoyait tout de même de laisser à la charge des États fédérés les considérations liées aux catastrophes naturelles. Ce détail a eu son importance quand est venu le temps de faire le bilan des ouragans Katrina et Rita.

Les États fédérés apparaissaient alors de façon assez visible comme étant les parents pauvres de l'architecture de sécurité civile préconisée par Washington. (Association nationale des gouverneurs, 2004). On voit en effet des grandes villes américaines faire l'impasse du l'échelon fédéré pour dialoguer directement avec le palier fédéral. (Watt, 2008 : A19). Il semble que c'est en partie pour contrer cette stratégie que les États de la Nouvelle-Angleterre par exemple ont paru vouloir donner une plus grande importance à une structure binationale de sécurité comme le NRHSAD dont la mission est, rappelons-le, d'assurer la sécurité intérieure de dix États américains et de six provinces canadiennes. Le NRHSAD constitue en effet un outil à la disposition des États fédérés offrant potentiellement une voix pour agir dans

le champ de la sécurité civile en échappant à la tutelle du palier fédéral. L'observation ne vaut d'ailleurs pas seulement pour les États de la Nouvelle-Angleterre, mais aussi pour les provinces canadiennes qui participent à ce forum.

Au Canada, les questions de sécurité civile reposent traditionnellement en majeure partie sur les épaules des provinces même s'il faut convenir que ce vaste domaine embrasse également des sphères de responsabilité fédérale. En principe, cette combinaison devrait interdire toute installation d'une structure de sécurité publique centralisée comme c'est le cas aux États-Unis. Pourtant, plusieurs gestes posés par Ottawa au cours des dernières années peuvent être perçus comme autant d'intrusions dans des champs de compétence provinciaux. (Bélanger et al, 2003). Usant de son pouvoir de dépenser et profitant d'une situation budgétaire enviable, Ottawa peut en effet tenter de séduire les municipalités (qui relèvent, en principe, des compétences provinciales) et ainsi de renforcer son contrôle sur le dossier.

En avril 2002, le gouvernement canadien s'est également doté d'une nouvelle politique de sécurité. Celle-ci répondait aux exigences (avec en tête de liste la lutte contre la perméabilité des frontières) états-uniennes dans le domaine et dessinait le cadre d'intervention d'Ottawa dans le champ de la sécurité pour les années à venir. Tout en reconnaissant l'importance des partenariats avec les provinces, les territoires et les intervenants de première ligne, Ottawa y mentionnait sa détermination à jouer « un rôle de direction dans la définition et la protection de la sécurité nationale du Canada ». (Canada, 2004a).

Cette volonté d'investir un domaine considéré parfois comme la chasse gardée des provinces n'est pas complètement illogique. Après tout, le palier fédéral s'occupe déjà de la gestion des frontières, des ports maritimes et des aéroports en plus de guider la lutte au terrorisme et d'apporter au besoin l'aide des forces armées. Les initiatives d'Ottawa ont cependant reçu un accueil plutôt frais de la part des provinces, pour ne pas dire glacial dans le cas du Québec. Cette dernière s'est en effet trouvée à devoir rappeler en plusieurs occasions au palier au fédéral que les municipalités relevaient de l'autorité provinciale. (Canada, 2004b ; Québec, 2006). À croire que la saga des fusions/défusions municipales n'avait pas établi ce point avec suffisamment de clarté. La province qui venait tout juste de procéder à une vaste mise à jour de ses dispositifs de sécurité civile ne semble pas avoir vu d'un bon œil l'arrivée dans ses plates-bandes d'un acteur qui paraissait, à bien des égards, découvrir un nouveau champ

d'intervention. En accueillant en 2004 le second NRHSAD, Québec signifiait d'ailleurs son intention de ne pas s'en laisser imposer par le fédéral en matière de sécurité publique. (Québec 2006).

On s'aperçoit, par ailleurs, que la question de la sécurité civile finit inévitablement par prendre corps dans un contexte nord-américain qui dépasse les sphères d'intervention de chacun des acteurs pris séparément. (Bélanger, 2004 ; Bélanger et Roussel, 2003). L'analyse préliminaire de plusieurs initiatives tant canadiennes qu'états-uniennes montre que différents décideurs ont pleinement conscience de la dimension régionale de l'enjeu, l'exemple du NRHSAD et du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) sont parlants à cet égard. Il reste toutefois que le processus de repositionnement semble moins avancé au niveau régional que national.

Nous venons de voir que la revue des premiers gestes posés par les paliers de gouvernement des fédéralismes canadien et états-unien révèle les réticences et les ambitions des acteurs face à des modifications rapides de l'architecture de sécurité civile dans les deux pays. Que se soit aux États-Unis ou au Canada, les premières tentatives initiées par les paliers fédéraux pour trancher à leur avantage la question du leadership national sur les enjeux de sécurité civile se sont donc heurtées à des résistances. Ces dernières ont surtout émané des États fédérés et des provinces, une catégorie d'acteurs inquiets de se voir marginaliser dans un domaine où leurs prérogatives étaient jusqu'alors largement reconnues et incontestées. Les modalités idéales de gestion de la sécurité civile varient donc grandement d'un acteur à l'autre. Il ne suffit pas d'avoir un objectif commun pour que la coopération s'opère, il faut encore tenir compte des aspirations, des craintes et des capacités de chacun des acteurs.

## **1.2. Éléments théoriques et conceptuels**

Cette partie procède à la revue des instruments nécessaires à la formulation d'un cadre d'analyse adapté à notre objet d'étude. Elle se développe en deux temps. Le premier examine les considérations théoriques propres aux (con)fédérations notamment lorsqu'elles sont aux prises avec des compétences partagées et effectue un détour vers les approches constructivistes que nous estimons à même de rendre compte des motivations amenant les acteurs à se repositionner face à un nouvel enjeu. Le second précise les contours d'un concept de sécurité civile.

### **1.2.1. Sur le fédéralisme, la coopération et le rapport de force**

#### **1.2.2.1. Le concept de fédéralisme**

Le fédéralisme est un mode d'organisation institutionnel qui, selon Croisat (1999), repose sur « un mode de gouvernement dont la Constitution établit l'autonomie des communautés fédérées et leur participation commune aux institutions et décisions fédérales. » Pour Wheare (1963 : 10), une fédération est « une méthode de division des pouvoirs en fonction de laquelle, les gouvernements général et régionaux sont, chacun dans leur sphère de pouvoir, coordonnés et indépendants. » Élarzar (1994 : 21) est encore plus bref dans son interprétation affirmant que « les principes fédéraux s'intéressent à la combinaison de l'autonomie et de l'interdépendance. » Ces définitions ont pour point commun de dresser le portrait d'un modèle organisationnel qui est parcouru par une tension entre, d'une part, une aspiration à une forme d'homogénéité et, d'autre part, le souci de préserver les aspects hétérogènes, c'est-à-dire les éléments qui distinguent les diverses entités territoriales qui s'allient. Dans la genèse des fédérations se trouve en d'autres termes l'objectif 1) de concilier des intérêts communs à travers une association de plusieurs gouvernements et 2) d'y parvenir sans altérer de manière trop indue l'intégrité des parties qui s'allient.

De manière à atténuer cette tension, une fédération se doit, comme le mentionnent Delmartino et Deschouwer (1994 : 14), « d'offrir aux éléments constitutifs des garanties explicites d'autogestion de leurs propres affaires et de cogestion de celles de l'État ». La conduite des affaires publiques se fait à l'aune d'un équilibre entre une pluralité d'entités locales (les États fédérés, principalement) et l'entité centrale (le gouvernement fédéral). (Brugmans, 1969 : 36). Il importe ici de préciser que les relations ne se font pas uniquement sur un axe reliant les États fédérés à l'État central selon une sorte de modèle du moyeu et des rayons, mais bien entre toutes les entités de la fédération. (Friedrich, 1971 : 54). La coopération interÉtats fédérés peut ainsi très bien s'exercer en dehors des forums fédéraux. De son côté, le palier fédéral peut n'interagir ponctuellement qu'avec un seul acteur local. Il n'est pas tenu de systématiquement s'adresser à l'ensemble des entités qui l'ont formé.

L'identification des éléments garantissant à la fois l'autogestion et la cogestion, ou en d'autres mots, l'autonomie et la coopération n'est pas une chose aisée. Cette difficulté tient notamment à la diversité des organisations fédérales qui rend toute généralisation hasardeuse.

C'est sans doute la raison expliquant pourquoi la plupart des auteurs identifient ces garanties de manière spécifique pour chacun des fédéralismes sur lesquels ils travaillent. Parmi les travaux s'étant attelés à cet effort de généralisation ceux de Wheare (1953) sont probablement ceux qui ont eu le plus d'impact. L'auteur identifie plusieurs éléments de nature à garantir le bon fonctionnement d'un gouvernement fédéral. De la typologie de Wheare nous retenons cinq catégories. Il s'agit 1) d'une constitution écrite, 2) de la reconnaissance du principe de la suprématie de la Constitution, 3) de la présence de mécanismes garantissant qu'aucun acteur ne peut seul et unilatéralement changer les pouvoirs dévolus tant au palier fédéral qu'aux paliers fédérés, 4) de l'existence d'une cour de justice impartiale (c'est-à-dire non soumise à l'influence d'un des acteurs de la fédération) à qui il incombe de trancher les litiges portant sur les champs de compétence, 5) de l'occurrence de mécanismes permettant aux intérêts des États fédérés de promouvoir leurs intérêts au sein des instances fédérales (le Sénat américain, par exemple). (Wheare, 1953 : 53-90). Par la suite, Blindenbacher et Watts (2002) ont ajouté deux autres éléments à la liste dressée par Wheare. Ce qui nous donne : 6) une distribution équitable de la ressources de nature à permettre aux acteurs de s'acquitter efficacement des missions qui, en principe, leur incombent, et 7) l'existence d'institutions facilitant la collaboration entre les unités fédérées spécifiquement dans les cas où les compétences sont partagées.

Ces sept éléments qui sont supposés garantir dans une fédération un équilibre entre les aspirations à l'autonomie et la coopération nous serviront dans nos études pour préciser l'environnement, le cadre national dans lequel évolue chacun des acteurs du champ de la sécurité civile.

#### **1.2.2.1. Coopération et rapport de force**

Les observations quelques empiriques exposées dans la première partie de ce chapitre fournissent déjà des indications quant à la nature partagée des responsabilités en matière de sécurité civile. Rappelons que la notion de sécurité se trouve en général être au cœur des fédéralismes. Elle figure souvent au nombre des principaux facteurs ayant conduit des entités gouvernementales distinctes à s'unir. Même si ce n'était pas toujours le but au moment de la création de la fédération (comme dans le cas des États-Unis), on remarque que la part du lion dans les enjeux de défense du territoire revient au gouvernement central et que celui-ci

bénéficie d'une marge de manœuvre relativement large en la matière. Les fédérations nord-américaines ont cependant établi une distinction entre ce qui relevait, d'un côté, de la défense face à une agression extérieure ou une rébellion et, de l'autre, ce qui constituait plutôt la sécurité civile. Le premier domaine est devenu la quasi-exclusivité du palier fédéral alors qu'une bonne part de ce qui entre sous l'appellation « civile » est restée entre les mains des collectivités fédérées. La création de ministères de l'Intérieur (sous des appellations originales, précisons le) au Canada et aux États-Unis est en quelque sorte venue rappeler que la sécurité civile est une compétence partagée et que le palier fédéral pouvait prétendre à jouer en la matière un rôle plus conséquent qu'auparavant.

L'intérêt du gouvernement fédéral d'avoir une emprise directe sur toutes les phases de la préparation aux mesures d'urgence ou d'avoir accès sans intermédiaire aux premiers répondants des collectivités locales se comprend aisément. Posner (2004 : 23) voit cependant certains points d'achoppement dans une telle situation tant dans l'optique des municipalités, du palier fédéré que du palier fédéral. Il stipule en effet que

We face the potential diversion and substitution of effort and resources. For instance, some state and local governments have refused to participate in the Justice Department's initiative to interview immigrants of Arab or Muslim descent. Many local governments have not reportedly observed orange alerts, at least not in a uniform way. We know in the past that when we give large amounts of money for functions that parallel what local governments are doing anyway, there is a great vulnerability for fiscal substitution. In other words, the federal funds do not promote increased activity for the program area; rather it permits state or local governments to free up their money for tax cuts or spending increases in other areas. (Posner, 2004 : 23).

Cette observation est tirée de l'expérience états-unienne, mais elle semble pouvoir être aisément transposée dans le contexte canadien. Peut-on imaginer que le premier ministre québécois ou le maire de Montréal usent de l'argument de la sécurité des infrastructures essentielles pour obtenir plus de fonds de la part d'Ottawa et qu'il utilise finalement une partie des budgets supplémentaires ainsi obtenus pour procéder au développement du réseau de transport en commun de sa ville ? Cela paraît être de l'ordre du possible. Un autre risque pour les intervenants de la sécurité civile se situe au niveau du partage de l'information ; une pratique pourtant cruciale en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme, par exemple. En effet, plus il y a d'agences et de personnel impliqué, plus le risque de fuite est élevé. Ces difficultés de gouvernance ne sont pas le propre du champ de la sécurité civile.

Elles parcourent l'ensemble des fédérations où des compétences sont partagées entre les paliers de gouvernement.

La littérature sur fédéralisme identifie plusieurs modèles pour expliquer les dispositifs de gestion d'un enjeu faisant appel aux compétences des divers acteurs gouvernementaux d'une fédération. Nous en avons retenu trois qui trouvent une application dans le camp de la sécurité civile : a) le fédéralisme dual, b) le fédéralisme coopératif, c) et le fédéralisme coercitif. Nous présenterons ici succinctement les deux premiers avant de développer davantage le dernier modèle qui, pour plusieurs raisons explicitées plus loin, nous semble mieux rendre compte de la dynamique qui prévaut actuellement dans le champ de la sécurité civile au Canada comme aux États-Unis.

#### a. Le fédéralisme dual

Le fédéralisme dual possède, selon Corwin (1913), 4 caractéristiques principales : 1) les pouvoirs du palier fédéral sont définis de manière stricte, 2) les tâches qui lui incombent selon la Constitution sont relativement peu nombreuses, 3) dans leurs sphères respectives de compétence les paliers de gouvernement sont souverains et égaux, 4) la relation entre les deux centres est davantage marquée par des tensions vives que par une collaboration harmonieuse.

Plusieurs observations rendent peu attrayant un recours à ce modèle de coopération pour notre objet d'étude. Le fédéralisme dual ne correspond tout simplement pas à ce qui est observé au Canada et aux États-Unis. On constate dans ces deux pays un flou entourant les frontières des compétences en matière de sécurité civile et la part dévolue à chacun des paliers de gouvernement. Les pouvoirs du gouvernement fédéral comme de ses homologues fédérés sont loin d'être clairement définis. Les tâches que la sécurité civile comprend sont extrêmement variées et viennent en plusieurs domaines empiéter sur les missions des gouvernements fédérés. L'inverse est également vrai puisqu'on voit par exemple des paliers fédérés conclure des ententes internationales sans passer par le pouvoir fédéral. On ne peut ainsi pas considérer la sécurité civile comme une sphère où les attributions respectives de chacun sont clairement établies et où les acteurs jouissent chacun d'une souveraineté opposable aux autres. Dans cette optique le fédéralisme dual ne s'applique pas. En fait, de



façon plus générale ce modèle de coopération fédérale semble correspondre à une coopération fédérale d'un autre âge autant au Canada qu'aux États-Unis.

b. Le fédéralisme coopératif

Le second modèle d'analyse et de répartition des rôles dans une fédération est appelé fédéralisme coopératif ou à l'occasion modèle traditionnel. Il désigne une situation où le gouvernement fédéral apporte son soutien aux paliers fédérés. (Zimmermann, 2001). Les acteurs locaux (États/provinces, municipalités) sont alors vus comme des partenaires. Les relations se veulent égalitaires dans le sens où chaque acteur est supposé détenir une marge de manœuvre et un pouvoir de négociation par rapport aux autres. À l'inverse des principes avancés dans le fédéralisme dual, on ne met pas l'accent ici sur une délimitation stricte des pouvoirs de chacun. On préfère insister sur l'interdépendance et le caractère partagé des compétences qu'on conçoit comme des éléments facilitant la coopération.

Ce modèle n'évacue cependant pas nécessairement le conflit. En effet, malgré une propension à mettre l'accent sur la coopération et les enjeux communs, on observe que le fédéralisme coopératif peine à gérer l'interdépendance autrement qu'en plaidant pour une centralisation des pouvoirs dans les mains du gouvernement général et donc pour une dépréciation du rôle des paliers fédérés. Rocher (2006 : 107) avance d'ailleurs que la dissolution des frontières institutionnelles au prétexte vertueux d'une coopération plus efficace, « s'avère le plus souvent une justification pragmatique au glissement des responsabilités d'un ordre de gouvernement (le plus souvent les États fédérés) vers un autre (l'État général). »

Dans une configuration de ce type, le fédéral peut décider de retenir des allocations si les provinces ne se conforment pas aux standards exigés ou lorsqu'elles pratiquent de manière un peu trop visible la substitution fiscale. De leur côté, les provinces et les États peuvent monnayer l'acceptation de standards fédéraux, par exemple. Aux États-Unis, la présidence avait annoncé des fonds en janvier 2005 pour les premiers répondants des villes et des États. Ces fonds ne sont jamais venus ce qui a provoqué une riposte du palier fédéré via le Congrès afin de faire débloquent l'argent. La manœuvre s'est avérée efficace. (Carafano et Kochems, 2005 ; McCain et *al.*, 2005 : A17). On est ici dans une situation de négociation et de coopération permanente. (Peterson et *al.*, 1985) qui de façon générale se traduit par un renforcement du pouvoir de l'État fédéral.

Ces exemples illustrent le rôle central joué par les subventions aux entités fédérées dans le fonctionnement de ce modèle de coopération. Elles sont en quelque sorte la carotte que le fédéral fait miroiter aux États fédérés afin de leur faire accepter une forme de centralisation des pouvoirs. (Hedge, 1998). À partir d'une analyse du cas états-unien, Kincaid (2002 : 89) fait remarquer que ce modèle coopératif en tant que partenariat égalitaire cesse en fait d'exister dès lors que le palier fédéral se trouve en situation de déficit budgétaire. La situation qui prévaut au Canada où le fédéral dégage des surplus alors que les provinces et les villes connaissent une période de vache maigre, nous amène à avancer l'idée que le partenariat égalitaire entre les acteurs se trouve également remis en cause lorsque le fédéral jouit d'un avantage significatif sur le plan budgétaire. Quand l'écart est significatif, on voit les grandes villes canadiennes contourner l'échelon provincial pour dialoguer directement avec le fédéral. La même observation est valable pour les États-Unis. Les importantes municipalités, c'est-à-dire surtout celles qui sont le véritable poumon économique de la province ou de l'État, s'arrogent ainsi un nouveau statut de partenaire du système fédéral et minent la crédibilité du palier fédéré tout en renforçant celle du gouvernement général. Bref, le fédéralisme coopératif semble relativement facilement oublier la notion de partenariat égalitaire pour s'orienter vers une forme plus contraignante de gouvernance des enjeux communs.

### c. Le fédéralisme coercitif

Le troisième modèle est le fédéralisme coercitif. Ce dernier a pris de plus en plus de place dans les fédéralismes d'Amérique du Nord, notamment, en raison entre autres de l'élargissement progressif des mandats d'Ottawa et de Washington depuis la Seconde Guerre mondiale. (Kincaid, 2002). Dernier secteur investi en date : la sécurité civile. Le modèle coercitif qualifie une situation où les agences fédérales investissent des sphères en principe occupées par les États fédérés, les provinces ou les municipalités afin, par exemple, d'harmoniser des politiques à l'échelle nationale ou de s'assurer du contrôle plein et entier dans un domaine spécifique. On ne parle plus ici de simples subventions accordées aux États fédérés en échange de l'acceptation de standards nationaux, mais plutôt d'une intervention directe auprès des individus, des entreprises privées, des agences publiques et des collectivités locales

Des programmes comme NEXUS et EXPRES, par exemple, qui doivent faciliter le passage à la frontière canado-états-unienne comprennent des dispositions qui vont bien au-delà du 49e

parallèle. En effet, ces programmes impliquent que les entreprises et les personnes franchissant régulièrement la frontière s'inscrivent sur une liste répondant à des critères précis en vue de se voir attribuer une accréditation leur permettant d'accélérer les procédures de vérification. La mesure ne touche pas uniquement les transporteurs, les conducteurs ou les simples voyageurs. Les exportateurs (c'est-à-dire ceux qui fabriquent le produit exporté) sont également visés. (Fry, 2005). Bref, c'est désormais le palier fédéral canadien qui, en collaboration avec Washington, détermine les critères de sécurité à satisfaire dans les entreprises québécoises ou new-yorkaises dont les produits franchissent la frontière canado-états-unienne.

Le fédéralisme coercitif s'exerce à travers à 6 mécanismes principaux : 1) les subventions directes aux agences locales ou aux particuliers qui font que le palier fédéral tend à faire l'économie de la négociation avec le palier fédéré ; 2) ces subventions s'accompagnent le plus souvent de mandats fédéraux qui obligent les bénéficiaires à satisfaire à des critères définis par l'autorité centrale ; 3) la préemption du niveau fédéral sur les lois des États ou provinces<sup>9</sup> ; 4) les possibilités fiscales offertes au palier fédéral (pouvoir de dépenser au Canada et limite imposée par le fédéral aux États fédérés et aux municipalités en matière d'emprunt, par exemple) ; 5) la fédéralisation de la justice ; du terrorisme à la criminalité en passant par le transport de matières dangereuses, bon nombre des infractions en matière de sécurité civile font l'objet d'un traitement fédéral qui se trouve souvent être plus sévère que celui observé dans les États fédérés ; 6) la diminution de la coopération intergouvernementale ; (le pouvoir central modifie unilatéralement ses programmes et ses lois en fonction de ses propres objectifs, des demandes des agences locales ou des acteurs privés et de moins en moins à la suite d'une consultation des provinces ou des États fédérés). (d'après Kincaid, 2002).

Ces mécanismes permettent au palier fédéral d'engager les autres paliers de gouvernement dans la poursuite d'objectifs nationaux. (Clovis, 2006). Le but peut être d'améliorer la situation dans un domaine en tirant profit des capacités regroupées de plusieurs agences. La logique est, dans un premier temps, celle d'une addition toute simple, les capacités des agences regroupées étant supposées supérieures aux capacités de chacune prises isolément.

---

<sup>9</sup> Par préemption on entend ici la préséance du palier fédéral sur les autres niveaux législatifs.

L'idée est d'être à même de constituer au besoin un front commun dans le cas où une juridiction serait appelée à faire face à une catastrophe de grande ampleur. Les agences qui acceptent le cadre de coopération sont intégrées dans une structure commune. Des standards d'action sont mis en place, les responsabilités de chacun et les lignes hiérarchiques clairement établies ainsi que les conditions de mobilisations des ressources. Plus qu'une augmentation quantitative des capacités de chacun comme expliqué précédemment, on cherche dans un second temps un effet de synergie ou de complémentarité en créant, par exemple, un système national de préparation aux catastrophes sous l'impulsion d'un ministère fédéral de l'intérieur. De manière quelque peu paradoxale, la coopération finit par cohabiter avec la coercition exercée par le fédéral selon la méthode bien connue due la carotte et du bâton. (Clovis, 2006). Même si elles peuvent chercher à résister à une intrusion trop importante du fédéral dans leurs affaires les administrations locales sont souvent enclines ou contraintes à accepter la coopération étant donné le caractère vital du financement fédéral pour leur activité.

Les agences qui ne pourront pas ou ne voudront pas collaborer seront isolées par les autres membres. Parce qu'elles refusent de coopérer à l'achèvement d'un but national, elles sont susceptibles, selon le palier fédéral, de nuire à l'atteinte des objectifs nationaux. Elles représentent un risque et il devient alors légitime de vouloir les isoler pour soit les asphyxier et ainsi les amener à revoir leur position, soit les discréditer et, à terme, les suppléer ou leur retirer leurs mandats quand les liens le permettent (comme dans le cas des municipalités qui, à toutes fins pratiques, sont des créations des provinces). (Clovis, 2006). On imagine que cette stratégie d'isolement est plus facile à mettre en œuvre dans le cas d'agences que dans le cas de gouvernements locaux tirant leur légitimité des urnes ou de dispositions constitutionnelles (sphères de compétences, droit de collecter des impôts, etc.).

Les provinces et les États fédérés ne sont pas des acteurs passifs condamnés à l'impuissance devant la volonté centralisatrice du fédéral. On voit ainsi les États fédérés se lancer dans une forme d'activisme qui les amène à occuper des espaces laissés vacants par le fédéral (de larges pans de la sécurité civile avant le 11 septembre 2001, par exemple). Des lois sont promulguées et des programmes sont mis en place indépendamment des plans du fédéral. Une coopération interprovinciale et interÉtats fédérés se développe de manière à contrer les

stratégies d'isolement du fédéral. Dans le champ de la sécurité civile, nous avons vu que cette coopération dépasse même le cadre national pour s'inscrire dans une dynamique régionale de gouvernance de la sécurité publique.

Aux fins de notre étude, le modèle du fédéralisme coercitif a notre préférence, car il semble plus en conformité avec les quelques observations préliminaires exposées dans la première partie de ce chapitre. Il vient rappeler que le fait pour une compétence d'être partagée au sein d'une fédération n'élimine en rien les rapports de force. Ce n'est en effet pas parce qu'un enjeu appelle à une coopération entre divers acteurs que ceux-ci s'entendront forcément sur les modalités de la coopération. La gouvernance d'un enjeu qui appelle à une intervention du palier fédéral et du palier fédéré (et même des municipalités) est nécessairement le résultat d'un rapport de force, d'une lutte d'influence dont la dynamique est notamment conditionnée par la présence des huit éléments identifiés par Wheare, Blindenbacher et Watts.

La volonté des acteurs de résister ou d'accepter les modalités de coopération proposée ou même tout simplement d'investir le domaine est également à prendre en compte. On ne se trouve effet pas ici dans une simple logique d'efficience ou de marchandage des sphères de compétence. On touche également au domaine des idées que les acteurs se font sur un plan idéologique du fédéralisme et du rôle qu'ils doivent y jouer. Selon Rocher (2006 : 109),

Dans un état fédéral, structure et attitudes sont étroitement liées. L'analyse du mode d'organisation, ses dimensions juridiques et institutionnelles administratives et politiques ne peut se faire indépendamment des valeurs d'une société. Il doit donc y avoir un rapport de congruence entre les deux. En ce sens, le terme fédéralisme qualifie aussi bien un système de pensée qu'un ensemble d'attitude, ces derniers se matérialisant dans des institutions particulières.

Nous ajouterons que le système de valeurs dont parle l'auteur se manifeste également dans les gestes politiques posés par les divers acteurs du système fédéral quant vient le temps d'arbitrer entre l'aspiration l'autonomie et l'invitation à la coopération. Le champ des possibles pour les acteurs est encadré par les principes organisationnels du fédéralisme et est aussi fonction de plusieurs attributs comme les ressources budgétaires. En fait, on retrouve ici les éléments de base d'un débat agent/structure dont les approches constructivistes ont fait un objet d'étude central. Le constructivisme nous semble d'ailleurs offrir d'intéressantes perspectives pour comprendre ce qui pousse les acteurs des fédérations à entrer en concurrence plutôt qu'à coopérer.

### **1.2.3. Sur le constructivisme et la notion de culture de sécurité**

Rares sont les travaux s'étant évertués à conceptualiser la sécurité civile de manière à dégager une vue d'ensemble du domaine. On voit plutôt de nombreux écrits cibler une problématique particulière (le terrorisme ou de l'immigration illégale, par exemple) ou se focaliser sur un seul ministère, une seule agence ou un seul palier de gouvernement même s'ils cherchent parfois à partir de là à rendre compte des ramifications de l'enjeu analysé ou de l'acteur à l'étude à l'intérieur des structures ou bureaucraties étatiques. Il existe ainsi peu d'études ayant tenté de prendre en compte l'ensemble des facettes de la sécurité civile au sein des (con)fédérations et d'analyser les considérations qui poussent les intervenants du milieu à coopérer ou au contraire à afficher leurs différends. Nous proposons de tenter de remédier partiellement à cette situation en recourant aux outils développés par les constructivistes pour voir s'ils s'appliquent.

Dans cette section, nous présenterons donc, dans un premier temps, les principaux postulats de l'approche constructiviste. Nous examinerons, dans un second temps, la notion de sécurité afin de montrer les modalités selon lesquelles un enjeu (la sécurité civile dans le cas-ci) en vient à être traité sous l'angle de la menace. Dans un troisième temps, nous considérerons l'apport de Keith Krause et du concept de culture de sécurité qu'il a développé.

#### **1.2.3.1. Le constructivisme : la centralité des normes**

Le constructivisme constitue un cadre d'analyse au sein duquel on retrouve des approches hétérogènes. Il s'agit d'une perspective analytique commune à des théoriciens affichant par ailleurs d'importantes différences. On voit en effet certains auteurs se réclamer d'un réalisme constructiviste ou d'un constructivisme moderniste pendant que d'autres plaident pour un constructivisme critique ou une variante postmoderniste. Les classifications sont multiples. (Ben Ze'ev, 1995, Katzenstein, 1995 : 675-678, Adler, 1997, Ruggie, 1998 : 35-36, Wendt, 1999 : 3-4, Reus-Smith, 2005 : 196). Quoi qu'il en soit, les auteurs qui s'en réclament partagent tous un certain nombre de présupposés que nous entendons présenter ici. La question centrale posée par les constructivistes est la suivante : peut-on considérer que les valeurs ont une véritable influence dans le monde social ? À cette interrogation ils répondent par l'affirmative ce qui constitue le postulat de départ de l'approche. Pour aussi séduisant

qu'elle soit, cette réponse n'est pas sans impliquer d'importants problèmes épistémologiques et ontologiques.

La perception de la connaissance des constructivistes est *constructionniste*, c'est-à-dire que la connaissance s'acquiert par la déconstruction des entités et des phénomènes sociaux observés. (O'Meara, 2007). Les constructivistes cherchent à comprendre le monde social à partir des significations des événements, du sens qu'ils ont pour les acteurs. Si on se réfère à la distinction établie par Cox (1981) entre les approches prescriptives (qui cherchent à *expliquer* le monde en établissant des relations causales entre les variables dans le but de prescrire des actions et de résoudre des problèmes) et les approches réflexives (qui s'efforcent de *comprendre* les relations sociales en s'intéressant aux sens qu'elles ont pour les acteurs qui y évoluent), on s'accorde en général pour classer le constructivisme parmi le second groupe. Cela même si une des ambitions de certains pères fondateurs du courant en Relations internationales, n'est rien de moins que de jeter un pont entre ces deux approches. (Wendt, 1992 : 394).

Les constructivistes adoptent une méthode « interprétative » qui leur permet d'examiner la perception que les acteurs ont d'eux-mêmes, de leurs actions, des événements, bref, de tout ce qui constitue leur environnement. Il s'agit en fait de saisir les « compréhensions partagées » qui sont à l'origine des pratiques politiques des acteurs. (Hollis et Smith, 1990 : 1-19). Cette approche s'intéresse donc aux aspects culturels et identitaires, au rôle des idées et des normes. Toute entité politique est ici perçue comme étant le produit des interactions entre les unités de la société, c'est-à-dire comme étant une construction sociale. Les constructivistes continuent toutefois d'accorder une place importante aux dimensions matérielles. En effet, selon Onuf (1989 : 40), l'approche

Does not draw a sharp distinction between material and social realities – the material and the social contaminate each other, but variably – and it does not grow sovereignty to either the material or the social by defining the other out of existence. It Does find socially made content dominant in and for the individual without denying the independent, natural reality of individuals as materially situated biological beings.

Le matériel et le social sont ici deux éléments distincts, mais en perpétuelle relation et l'analyse de cette relation s'avère primordiale pour arriver à comprendre la société. C'est grâce à la notion de langage ou de discours que Onuf prétend établir une connexion entre le matériel et le social. L'analyse du discours rend donc compréhensibles les constructions

sociales. Kulbàlková, Kowert et Legro (1998 : 19) écrivent d'ailleurs que « le langage est l'outil le plus puissant dont nous disposons pour la construction sociale en tant qu'activité courante et largement non préméditée dans laquelle chacun est inévitablement et perpétuellement engagé. » Or, un discours est un élément observable, réel, matériel dont l'analyse requiert de recourir à l'empirisme et à une part de positiviste. Il est notamment nécessaire de prendre en compte le contexte dans lequel il est prononcé, c'est-à-dire l'environnement « réel » dans lequel se situe l'action.

En conjuguant le matériel et l'intersubjectif, le constructivisme entreprend en fait un effort constant de mise en contexte des événements et des actions qui agitent la scène sociale. La notion de « norme » revisitée par les constructivistes est cruciale ici car elle est la clé pour rendre compte des interactions sociales. Dans une perspective légaliste, une norme est synonyme de règle de droit, de lois et d'attente vis-à-vis d'un comportement, mais le terme peut aussi désigner un principe ou encore une valeur. On distingue donc généralement les normes constitutives des normes régulatrices. (Wendt, 1995, Onuf, 1998, O'Meara, 2007 : 186). Ces dernières sont en fait des lois assorties d'une force contraignante alors que les premières citées participent à la formulation de l'identité nationale et, par-là, de l'intérêt. Onuf s'oppose pourtant à cette distinction qui, d'après lui, est impossible. Pour l'auteur, *régulation* et *constitution* ne peuvent être séparées dans un monde socialement construit, car « what people take to be possible and what society makes permissible depend on vantage point, one's relation to practice ». (Onuf, 1989 : 51-52).

Dans la perspective constructiviste, les normes désignent également les attentes que les acteurs partagent vis à vis du comportement de leurs semblables, mais elles sont de nature plus complexe plus qu'une simple règle de droit. (Finnemore, 1996 : 22). En effet, Pour Delors (cité dans Wilga, 2001 : 69),

[Elles] se développent dans un environnement précis dans [leur] dimension spatiale comme dans [leur] dimension historique. Elles ne sont ni pré-établies ni éternelles. Elles se déclinent de manière abstraite, mais s'incarnent dans des actions et des institutions concrètes. Autrement dit, elles influencent à la fois une représentation du monde et un comportement.

Le mécanisme par lequel une norme oriente les actions des acteurs dans les affaires sociales est relativement complexe. Les constructivistes postulent que les valeurs, les idées, les principes et les croyances partagées par une communauté (bref, les normes intersubjectives)



participent à la définition de l'identité qui se trouve être la source de l'intérêt des acteurs. Les normes intersubjectives motivent donc l'action sur la scène politique en fournissant des moyens de légitimation, par exemple, mais elles déterminent également la signification que les acteurs donnent aux événements et à leurs gestes. (Finnemore, 1996 : 15; Weldes et *al.*, 1999; Katzenstein et *al.*, 1998).

Nous avons vu que le constructivisme perçoit les relations entre les acteurs d'une société comme découlant de l'affirmation d'une identité ou d'un rôle. Dans cette optique, à travers leur repositionnement, les paliers gouvernementaux des fédéralismes canadien et états-unien impliqués dans la sécurité civile, expriment la vision qu'ils ont d'eux-mêmes et de la place que doit être la leur dans ce domaine spécifique d'intervention qu'est la sécurité et plus largement dans la fédération à laquelle ils appartiennent. Le positionnement des diverses instances gouvernementales impliquées dans l'élaboration d'un espace de sécurité civile en Amérique du nord serait donc l'expression d'identités fédérées et fédérales (et même municipales). Washington, par exemple, en initiant et en réorientant les modalités de réalisation du projet se taillerait ainsi un rôle sur mesures censé, d'une part, renforcer son influence sur ses partenaires et, d'autre part, lui permettre d'agir de manière autonome en cas de sinistres. Sa volonté d'assumer le leadership en la matière est clairement affichée.

Il ne suffit pas toutefois de vouloir pour effectivement se voir octroyer une place par les autres acteurs. Les possibilités d'action dont disposent les agents sont une dimension cruciale dans la définition du rôle. L'ambition des acteurs est également une affaire de capacité, terme éminemment problématique, et elle est conditionnée par un ensemble de normes tant régulatrices (c'est-à-dire les normes découlant d'une entente formelle comme une constitution, par exemple) que constitutives (les attentes que les acteurs partagent vis-à-vis du comportement de leurs semblables). (Krause, 2003 : 603). En d'autres termes, le champ des possibles pour un agent est conditionné à la fois par ses propres ambitions et par les moyens que la structure dans laquelle il évolue lui a permis d'obtenir (budgets, autonomie et légitimité découlant de la constitution ou des pratiques en vigueur dans le domaine, etc.). Bref, notre sujet d'étude nous plonge en plein débat agent/structure et nous force à recourir à la notion de co-constitution qui veut que le changement en société soit le résultat des influences mutuelles entre les acteurs et le système social où ils évoluent. Ces deux

dimensions qui sont au cœur des courants constructivistes, nous intéressent tout particulièrement, car elles nous semblent susceptibles de rendre compte des évolutions dans les architectures nationales et régionales de la sécurité civile. Krause (2003 : 602) souligne à cet égard que les constructivistes cherchent

À établir, avant de faire certains choix (qui s'inscrivent dans les chaînes causales), toute une gamme d'alternatives possibles et plausibles et de comprendre comment certains intérêts (tels que « préserver la réputation » ou « accroître son prestige ») sont définis et deviennent des facteurs déterminants. En d'autres termes, il s'agit de reconstituer la manière dont se définissent les acteurs, de retrouver leurs intérêts et leurs identités.

En somme, le constructivisme semble offrir une voie intéressante et heuristique pour comprendre l'évolution de l'intérêt des acteurs et donc les motifs et même les modalités de leur repositionnement dans le domaine de la sécurité civile depuis le 11 septembre 2001.

### **1.2.3.2. La notion de culture de sécurité**

Keith Krause s'est attaché à développer des outils pour comprendre dans une optique constructiviste le processus d'élaboration des politiques de sécurité. Il a développé le concept de culture de sécurité en abordant la question de la définition des identités et de l'influence attribuable aux facteurs culturels dans l'identification de la menace et des moyens pour la contrer. Krause (1997) constate que l'analyse des facteurs culturels et identitaires d'un acteur pour expliquer l'élaboration des politiques de sécurité est utilisée dans certaines théories classiques. Elle renvoie au concept de culture stratégique qui s'appuie sur le rôle de l'histoire et des institutions étatiques pour aborder les questions militaires. (Booth, 1979; Carnes, 1985). Désireux d'appliquer cette logique à d'autres sphères que le militaire, Krause préfère parler de culture de sécurité. Ceci lui permet non seulement de tenir compte des variables de la culture stratégique (histoire, institutions étatiques) mais aussi de l'influence de facteurs économiques, sociologiques et politiques qui peuvent conditionner les décisions et les pratiques de l'État en matière de sécurité. (Krause, 1998).

La culture chez Krause (2003 : 607) devient donc « l'ensemble des idées qui peuvent conditionner la compréhension d'une situation donnée ». Ces idées nous intéressent particulièrement dans notre étude, car elles peuvent comprendre plusieurs domaines d'analyse comme rôle de l'État, des localités, d'institutions et d'organismes. Ainsi, le concept de culture de sécurité développé par Krause nous semble être un outil pertinent dans notre recherche. Il

fournit des balises pour l'analyse des motivations des acteurs et de leur comportement dans la société où ils évoluent. Quel niveau de sécurité les acteurs jugent-ils acceptable ? Quels moyens croient-ils appropriés pour y arriver ? Comment comptent-ils mobiliser leurs ressources ? etc. Bref, très précisément les questions que nous nous posons pour les divers paliers de gouvernement des fédéralismes canadien et états-unien. Reste à voir comment cette culture de sécurité peut s'appliquer au champ de la sécurité civile. Un détour vers les éléments juridiques (Constitution, partages des compétences, etc.) et les pratiques s'étant instaurée en la matière au cours de l'histoire nous permettra de mettre la culture de la sécurité qui est à l'œuvre aux États-Unis puis au Canada.

### **1.2.3.3. Sur le concept de sécurité civile**

Qu'est-ce que la sécurité civile ? Est-ce un ministère, un programme, un but à atteindre, une forme de gestion des situations d'urgence ? Se rapporte-t-elle au terrorisme, aux changements climatiques, au transport des marchandises, à la surveillance des personnes, à la sécurisation des documents officiels ? Est-ce tout cela à fois ? Appelle-t-elle des mesures législatives spécifiques, une prise en charge par des acteurs privés ou publics, civils ou militaires ? S'étend-elle sur tout un territoire ou seulement à son pourtour ? A-t-elle des ramifications au-delà du territoire national ? Où se situent les limites du concept ? Devant ce foisonnement d'interrogations, il n'est pas étonnant d'en arriver au constat que la sécurité civile ne fait pas l'objet d'une définition consensuelle.

Un premier tour d'horizon de la littérature révèle une première difficulté qui tient au fait que les termes de sécurité civile, sécurité publique et sécurité intérieure désignent souvent un ensemble d'éléments similaires. Peu d'auteurs distinguent une notion de l'autre, tant le risque de se perdre en considérations sémantiques est grand. Le choix d'une appellation n'est cependant pas anodin, car il tendra à mettre de l'avant certaines missions et acteurs et à en marginaliser d'autres. Le terme sécurité publique fait ainsi de l'État le pourvoyeur principal de la sécurité et dans le même temps occulte la part du secteur privé dans le domaine.<sup>10</sup> La sécurité intérieure, quant à elle, s'ancre dans une conception géographique ou territoriale mise à mal autant par les processus d'intégration régionale actuellement à l'œuvre en Europe

---

<sup>10</sup> Le secteur privé intervient en effet à travers des assurances, des agences privées de sécurité, des industries, des ambulanciers et autres premiers répondants au service de firmes privées, etc.

(espace Schengen) et en Amérique du Nord (accords transfrontaliers Canada-États-Unis) que par des partages de réseaux transnationaux (infrastructures électriques) ou par des menaces environnementales qui font peu de cas des frontières étatiques. La notion de sécurité civile, pour sa part, éclipse le rôle joué par l'appareil militaire dans le domaine lors des missions d'assistance au pouvoir civil, par exemple (crise d'Oka et crise du verglas au Québec, ouragans Katrina et Rita dans le sud des États-Unis, etc.).

Cette manière de substituer presque machinalement un mot par autre n'est pas qu'une question de style. Outre, comme nous venons de voir, de faire la promotion de certains acteurs et solutions plutôt que d'autres, elle interdit une définition consensuelle du concept de sécurité civile. On s'aperçoit que les universitaires se risquent rarement à donner à ce dernier un contenu précis, tenant en général pour acquis que tout le monde sait ce qu'il recoupe. À l'inverse, les gestionnaires gouvernementaux ou privés œuvrant dans ce domaine adoptent des définitions tellement détaillées en termes de missions et de moyens que toute généralisation en devient hasardeuse. En fait, peu de travaux se sont essayés à définir la sécurité civile. (Braem, 2008; Deschênes et Lamalice, 2004 : 47). C'est donc principalement grâce à une revue des documents gouvernementaux (politique, lois, plans d'intervention) que nous avons réussi à colliger les éléments de définition présentés ici. Lorsqu'elle est civile, la sécurité peut globalement être considérée comme l'ensemble des mesures non militaires permettant d'assurer à des personnes ou à une collectivité le sentiment d'être prémunie contre une éventuelle menace.

La présentation suivante permet de préciser quelque peu la portée de cette définition somme toute générale. Elle constitue une sorte de synthèse des champs investis par les acteurs des divers paliers de gouvernement dans les deux pays ciblés par l'étude. Les contours de la sécurité civile peuvent, selon nous, être tracés à l'aide de quatre grands axes : 1) la protection des individus et des biens matériels contre des sinistres, 2) les mesures prises sur un territoire par les autorités civiles pour prévenir des catastrophes, 3) la préparation et la réalisation d'interventions ayant pour objectif de retrouver le plus rapidement possible une situation normale suite à un sinistre et 4) les actions, le plus souvent de nature policière et judiciaire, visant à empêcher la déstabilisation d'une société par des groupes criminels ou par une immigration non désirée, par exemple. Les menaces militaires issues de l'extérieur du

territoire ainsi que les mesures tendant à faire des ministères de la Défense les pourvoyeurs de la sécurité seront donc ici exclues de l'analyse. Le rôle des forces armées n'est ici pris en compte que dans sa dimension de soutien aux efforts déployés par les acteurs gouvernementaux civils. Précisons que rien n'empêche de concevoir que l'appareil de sécurité civile soit mobilisé en cas de guerre, mais on entre alors dans le domaine des mesures extraordinaires (lois sur les mesures d'urgence, loi martiale, etc.) qui n'est abordé que succinctement dans notre étude.

Il nous est apparu préférable d'opter pour une définition relativement large et générale de la sécurité civile plutôt que d'adopter l'interprétation préconisée par tel ou tel palier de gouvernement. En effet, les acceptions données à ce concept par les divers acteurs à l'étude dans ce mémoire traduisent déjà des préférences, des ambitions c'est-à-dire une volonté de définir un champ de sorte qu'il soit compatible avec leurs intérêts. La définition que nous venons de présenter et qui se fonde sur les sphères d'interventions étatiques a l'avantage d'englober les missions dévolues à chacun des trois paliers de gouvernement des fédéralismes canadien et états-unien. Elle omet toutefois de considérer l'usage qui est fait de la sécurité civile.

C'est là que le recours à la notion de culture de sécurité trouve son utilité. Il permet de déconstruire les intérêts des acteurs en allant au-delà de l'objectif vertueux d'assurer une meilleure sécurité aux administrés et permettent d'établir comment les priorités et les hiérarchies faites entre les enjeux sont déterminées par les acteurs. Les normes qui cimentent la culture de sécurité se trouvent ainsi être à l'origine des politiques de sécurité. Même si elle est conditionnée par un ensemble d'éléments structurels (le partage des compétences selon la constitution du pays, par exemple), la décision pour un palier de gouvernement de mettre l'accent sur des enjeux plutôt que d'autres traduit un véritable choix politique, une ambition de prendre part à une lutte sociale ou contraire de concéder une forme de préséance à d'autres acteurs en la matière. (Bigot, 1998). En paraphrasant Wendt (1992), nous pouvons dire « la sécurité civile est dans les fédéralismes ce que les paliers de gouvernement en font » et pas seulement ce que les principes constitutionnels imposent qu'elle soit.

### 1.3. Un cadre pour l'analyse

Nous entendons ici préciser certains éléments du cadre d'analyse qui guideront la rédaction de ce mémoire. Nous avons vu que les enjeux majeurs de la gouvernance de la sécurité civile pour les acteurs des fédéralismes canadien et états-unien prennent corps à la fois au niveau national, par la remise en cause de l'autonomie concédée aux provinces et aux États fédérés en la matière et, au niveau régional, du fait du caractère transnational de certaines menaces et des contre-mesures. Ces deux aspects de la problématique générale issue de la refonte de l'appareil de sécurité civile au Canada et aux États-Unis se retrouvent dans les champs couverts par la sécurité civile et les politiques adoptés en la matière par les différents acteurs impliqués. Nous ne pouvons toutefois pas traiter simultanément des dimensions nationales et régionales de la sécurité civile. Il y a là une limite théorique et méthodologique qui nous impose de rester centrés sur les aspects nationaux même si nous entendons tout au long de l'analyse et dans le chapitre 4 relever les éléments qui traduisent selon nous une amorce de régionalisation de la gouvernance en matière de sécurité civile.

Des considérations théoriques relatives à la concurrence et à la coopération au sein des fédérations nous avons décidé de retenir les principes du fédéralisme coercitif. Celui-ci semble plus en conformité que les autres modèles présentés avec les observations préliminaires exposées dans la première partie de ce chapitre, notamment du fait des possibilités d'action qu'il laisse aux paliers fédérés pour contourner la volonté centralisatrice du gouvernement général (coopération inter-provinciale et interÉtats fédérés, intensification de l'activité législative et administrative dans le domaine, etc.). L'approche finalement retenue en ce qui a trait la problématique plus spécifique du (re)positionnement des paliers de gouvernement des fédéralismes canadiens et états-uniens depuis le 11 septembre 2001 et des aspirations des divers acteurs impliqués mettra l'accent sur les points de rencontre (et de conflit) entre les paliers de gouvernement au Canada et aux États-Unis, c'est-à-dire là où se manifeste la tension entre, d'une part, une aspiration à l'autonomie (pour les provinces et les États fédérés) et, d'autre part une forme coopération fédérale qui s'accompagne d'une tendance centralisatrice.

Il nous est toutefois apparu nécessaire de compléter le modèle du fédéralisme coercitif issu de la littérature sur le fédéralisme par les conceptions de la sécurité développées dans les

approches constructivistes en Relations internationales. Dans cette perspective, la sécurité civile est entendue comme une culture. Elle est le produit d'intérêts propres à chacun des paliers de gouvernement des fédérations canadienne et états-unienne, ces intérêts étant eux-mêmes générés par des éléments identitaires, des valeurs et des idées qui tiennent à la conception que les acteurs ont du fédéralisme, de la sécurité civile et de la place qu'ils entendent occuper. Ce détour par les approches critiques de la sécurité vient en complément d'une définition plus classique de la sécurité civile qui se concentre sur les domaines d'interventions.

#### 1.4. Méthode

Notre étude prévoit la réalisation de deux études de cas (États-Unis et Canada) : celles-ci seront organisées en fonction des deux paliers de gouvernement, et axées sur la présentation et la description de leurs trajectoires respectives dans le champ de la sécurité selon deux grandes variables : a) la variable *structurelle*, regroupant entre autres les aspects de partage de compétences et de, et b) la variable *autonomie de l'agent*, qui comprend les ressources, les habitudes de faire et les ambitions des acteurs, le rôle qu'ils souhaitent endosser dans le domaine de la sécurité (par exemple le cas particulier des relations Québec – Ottawa)<sup>11</sup>.

Pour faire les études de cas, nous avons eu recours à : a) une étude documentaire structurée en fonction des variables sélectionnées (conditions structurelles et action des agents) et des champs d'intervention ciblés ; b) une dissection systématique des principaux programmes et des mesures gouvernementales implantés par les paliers de gouvernement retenus pour cette étude ; c) une utilisation des enquêtes réalisées et des données récoltées dans le cadre des activités du Groupe de recherche sur l'industrie militaire et la sécurité et de la Chaire de recherche du Canada en politique étrangère et de sécurité.

Cette démarche a permis de brosser un portrait fidèle de l'évolution du champ de la sécurité civile dans la fédération états-unienne depuis le 11 septembre 2001. Elle était l'étape indispensable avant de procéder à l'analyse comparative de l'évolution du champ de la

---

<sup>11</sup> Par exemple, les municipalités qui dépendent en principe du palier fédéré ou des provinces, interpellent directement le palier fédéral afin d'obtenir davantage de ressources et de latitude pour agir dans le domaine de la sécurité sans avoir à passer par les provinces ou l'État fédéré.

sécurité civile au Canada et aux États-Unis. Grâce à la documentation récoltée, nous sommes en effet en mesure d'identifier les points de convergence et de rupture entre les deux structures fédérales dans la manière dont elles ont évolué depuis le 11 septembre 2001 sur les questions de sécurité civile. Nous avons également tenté de vérifier si les modalités binationales de coopération entre les différents acteurs sont symptomatiques d'un processus d'intégration canado-états-unien qui aurait trouvé dans la sécurité civile un nouveau domaine d'expression.

Une réflexion théorique constante s'est effectuée tout au long de la démarche, en ce qui a trait, notamment, à la conceptualisation de la coopération et de la concurrence entre les paliers gouvernementaux au sein des fédéralismes ainsi qu'aux dimensions sécuritaires du processus d'intégration régional à l'œuvre depuis plusieurs années déjà en Amérique du Nord. Nous comptons vérifier la manière dont plusieurs concepts s'arriment à la réalité examinée et faire ressortir plusieurs éléments théoriques pertinents pour ce domaine d'étude.



## **CHAPITRE 2**

### **LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LA FÉDÉRATION ÉTATS-UNIENNE DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001**

Ce chapitre dresse le bilan des politiques états-uniennes en matière de sécurité civile depuis les attentats du 11 septembre 2001. Il s'efforce de déterminer quel est le rôle désormais dévolu aux divers paliers de gouvernement du pays et de dégager les principales caractéristiques de la dynamique de coopération qui prévaut actuellement dans cette fédération. Il tente aussi de mettre en lumière la manière dont s'expriment les aspirations à l'autonomie des États fédérés si tant est qu'elles existent. Voilà les principaux objectifs que poursuit ce chapitre à travers la description des modalités d'adaptation des paliers gouvernementaux à la nouvelle donne en matière de sécurité civile dans la fédération.

Ce but nous oblige à explorer les principes généraux du fédéralisme états-unien. Ce procédé nous permet de cerner le cadre au sein duquel les acteurs de la fédération interviennent dans le champ de la sécurité civile. En d'autres termes, il s'agit d'identifier les éléments structurels influençant les choix et les possibilités des divers paliers de gouvernement. Dans cette optique, nous présentons également les principales étapes de l'évolution du dossier de la défense et de la sécurité civile aux États-Unis depuis l'entrée en vigueur de la constitution jusqu'à la veille du 11 septembre 2001. Le but est ici de dégager les habitudes de faire dans la fédération et de voir ce qui a pu changer dans l'architecture de sécurité du pays après cette date fatidique. À partir de là, nous pouvons analyser les changements survenus dans la fédération.

Ce chapitre procède en quatre étapes. Dans un premier temps, nous exposons le cadre constitutionnel qui régit le fédéralisme états-unien. Nous montrons, dans un second temps, la manière dont ces principes ont pris corps dans le champ de la sécurité civile en exposant les principales caractéristiques du domaine à la veille des attentats de New York et de Washington. Dans un troisième temps, nous identifions les stratégies (centralisation des pouvoirs et des ressources, redéfinition des rôles de plusieurs agences, etc.) traduisant le repositionnement et les nouvelles ambitions de Washington (le palier fédéral) dans le

domaine à l'étude. Dans un quatrième temps, nous retraçons les grandes lignes des stratégies adoptées par les États fédérés ainsi que leurs modalités de mise en œuvre ; c'est-à-dire, les principaux programmes, les structures, les agences, bref les divers outils mis en place pour la gestion des crises internes et des problèmes plus quotidiens de la sécurité publique. Ce chapitre se termine sur une synthèse et met en évidence la tension qui existe actuellement entre autonomie et coopération dans le pays.

## **2.1. Le cadre constitutionnel du fédéralisme états-unien**

Les institutions politiques des États-Unis sont encore largement définies par des documents datant de la fin du 18<sup>e</sup> siècle. Cette « loi suprême » états-unienne et son préambule ne suffisent cependant pas à eux seuls à décrire entièrement le cadre institutionnel du pays. Une compréhension complète de ce fédéralisme nécessiterait de prendre en considération un ensemble de documents comprenant la Déclaration d'indépendance de 1776, les 27 amendements ajoutés depuis aux dispositions initiales, les lois fédérales à portée constitutionnelle, et des décisions rendues par la Cour suprême qui interprètent les énoncés du document-maître et leur confèrent un sens particulier. Des ouvrages entiers sont ainsi consacrés à l'analyse des principes généraux du fédéralisme états-unien et fournissent des lectures relativement exhaustives de cette question. (Vile 1961; Elazar, 1969 ; Gertson, 2007). Toutefois, tous les éléments se rapportant au cadre constitutionnel ne trouvent pas forcément une application dans le champ de la sécurité civile.

Ainsi, loin de toute prétention à l'exhaustivité, nous entendons simplement donner ici quelques points de repère sur l'organisation politique des États-Unis afin de comprendre comment et dans quelles proportions elle a pu autoriser des bouleversements dans la sécurité civile dans l'ère post-11 septembre 2001. Dans cette optique, au cours de notre exposé, nous tisserons donc les liens entre les principaux éléments du fédéralisme états-unien et les enjeux sécuritaires. Une attention particulière sera portée 1) aux dispositions relatives cadre constitutionnel et 2) aux partages des compétences entre les autorités locales (États et municipalités) et le palier fédéral.

## **2.1.1. Les principes constitutionnels**

### **2.1.1.1. La suprématie de la Constitution et du palier fédéral**

L'Article VI de la Constitution états-unienne introduit un principe fondamental :

This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding. (États-Unis, 1777).

Cet énoncé est appelé à l'occasion Doctrine de la suprématie de la constitution et comprend plusieurs éléments incontournables pour notre étude. D'abord, comme son nom l'indique, cette doctrine affirme la supériorité de la règle de droit sur la volonté des gouvernements et des personnes de pouvoir. Il s'agit d'une limite à l'action de l'État (qu'il soit fédéral au fédéré) en ce qui concerne autant les buts que les moyens de son action. La Constitution, du fait de l'article VI, est donc le dogme auquel toutes les lois et politiques du pays sont subordonnées. (Gertson, 2007). Les tribunaux auront la responsabilité d'y veiller.

Ensuite, ce n'est pas seulement le texte constitutionnel qui peut se prévaloir de cette suprématie législative. En effet, on doit comprendre des premiers mots de l'Article VI<sup>12</sup> que les lois des États-Unis (c'est-à-dire celles promulguées par Washington) et les traités ratifiés par le palier fédéral bénéficient d'un statut supérieur à toutes les initiatives prises par les États fédérés. (Corbo, 2004 : 40). On constate donc que la Constitution confère une forme d'autonomie au palier fédéral et établit également la suprématie de Washington sur les États fédérés.

### **2.1.1.2. Libéralisme, séparation des pouvoirs et relation exécutif/législatif**

La Constitution des États-Unis s'inscrit dans une mouvance idéologique libérale.<sup>13</sup> Elle s'efforce sur bien des points de doter le pays d'une organisation politique qui soit conforme

---

<sup>12</sup> « La présente constitution, ainsi que les lois des États-Unis qui en découle et tous les traités déjà conclus, ou qui le seront, sous l'autorité des États-Unis seront la loi suprême des États-Unis. »

<sup>13</sup> Ce point paraît clairement dans l'extrait suivant : « We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed. That whenever any Form of Government becomes destructive to these ends, it is the Right of the People to alter or to

aux principes de liberté inscrits dans la Déclaration d'indépendance de 1776. Celle-ci rappelle que, dans la perspective états-unienne, c'est l'absolutisme du gouvernement de Londres qui a conduit à la guerre d'indépendance. Reprenant cette idée, la Constitution de 1787 affiche ainsi une méfiance envers le pouvoir et ceux qui l'exercent en établissant des arrangements de nature à empêcher les gouvernants d'accroître leurs prérogatives et de commettre des abus.

La fragmentation, c'est-à-dire la multiplicité des instances gouvernementales, et la présence de mécanismes d'équilibre et d'arbitrage sont les procédés par lesquels les rédacteurs de la Constitution ont cherché à prémunir les États-Uniens de l'absolutisme. (Purcell, 2007 : 55). On a ainsi proclamé la séparation des pouvoirs (articles I, II et III) entre un organe législatif (le Congrès), un organe exécutif (la présidence et les membres du gouvernement fédéral) et un organe judiciaire (la Cour suprême). (Purcell, 2007 : 38-40). Bien qu'étant appelées à collaborer, ces trois institutions sont distinctes et indépendantes les unes des autres et chacune dispose de mandats qui lui sont propres. L'étanchéité entre les trois pouvoirs se manifeste, par exemple, dans l'impossibilité pour le gouvernement de défaire le parlement et l'absence de dispositifs de type « motion de censure » permettant au Congrès de renverser le gouvernement.<sup>14</sup> (Toinet, 1990).

Afin de rendre effective la surveillance mutuelle et de veiller à ce que celle-ci ne se traduise pas par une paralysie gouvernementale, la Constitution introduit un système d'interdépendance partielle entre les trois pouvoirs : c'est ce qu'on appelle le *Checks and Balance*. (Corbo, 2004 : 45-48). Le texte de 1787 prévoit en effet un ensemble de dispositifs, de poids et de contrepoids qui établissent le cadre dans lequel s'opère un contrôle réciproque exercé par le judiciaire, l'exécutif et le législatif. Les rédacteurs de la Constitution estiment

---

abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness. Prudence, indeed, will dictate that Governments long established should not be changed for light and transient causes; and accordingly all experience hath shown that mankind are more disposed to suffer, while evils are sufferable, than to right themselves by abolishing the forms to which they are accustomed. But when a long train of abuses and usurpations, pursuing invariably the same Object evinces a design to reduce them under absolute Despotism, it is their right, it is their duty, to throw off such Government, and to provide new Guards for their future security. » (États-Unis, 1776).

<sup>14</sup> Il faut des procédures exceptionnelles (trahison, corruption, crime ou délit majeur) pour que le Congrès entame une procédure d'impeachment à l'encontre du président.

qu'il s'agit là d'un mécanisme efficace pour se prémunir de l'abus de pouvoir, pour protéger les libertés individuelles et collectives. (Elkins et McKittrick, 1993). Ce système de poids et de contrepoids prend différentes formes suivant l'état des relations entre le Congrès et la présidence. La dynamique de la fédération semble en effet évolutive, c'est-à-dire qu'elle change à travers le temps au gré du contexte et des rapports de force politique. Il faut entendre par-là que la fédération se développe au fil du temps, c'est-à-dire, en fonction des crises, des changements, des aspirations des gouvernants et des rapports de forces politiques. (Gertson 2007 : 13-14). De manière générale, dans les cas où le parti qui gouverne jouit d'une majorité au Congrès, le système de *check and balance* est moins fort, alors qu'il est particulièrement vif dès que les couleurs politiques des deux pouvoirs s'opposent.

On constate depuis 1789 un mouvement de balancier traduisant tantôt la prépondérance du Congrès par rapport la Présidence sur la vie politique du pays, tantôt l'inverse. Toutefois, les choses sont différentes dès lors qu'on isole la sécurité des autres sphères d'activité. On peut en effet relever au cours de l'histoire que des crises majeures tempèrent ce système où chaque pouvoir surveille l'autre et tendent à favoriser le rôle de l'exécutif. Ce fut notamment le cas suite à l'attaque japonaise sur Pearl Harbor le 7 décembre 1941 et dans les moments les plus tendus de la Guerre froide. (Riker, 2007). Nous verrons plus loin qu'il s'agit dans une moindre mesure d'une caractéristique de l'après 11 septembre 2001. Nous y reviendrons de manière plus détaillée, mais nous pouvons déjà affirmer que les crises majeures traversées par le pays se sont presque systématiquement traduites par un renforcement de l'emprise de la présidence sur les affaires de sécurité nationale. Les ajustements effectués une fois les troubles surmontés n'ont pas véritablement permis un retour à la situation antérieure.

Les changements dans le rapport de force entre l'exécutif et le législatif reflètent souvent l'influence respective des États fédérés sur la dynamique du fédéralisme. En effet, ces derniers exercent une emprise sur le pouvoir législatif à travers les Sénateurs (deux par États) qui les représentent à la chambre haute du Congrès. Les États jouissent donc d'un levier au fédéral (le Sénat) qui leur permet d'œuvrer au respect de leurs compétences par l'Union ou de tenter d'imposer une limite aux velléités centralisatrices qu'exprime de temps à autre la présidence. Ils n'ont toutefois pas forcément la garantie d'atteindre leurs objectifs. (Gertson, 2007, 82-87). Leurs mandataires n'occupent en effet qu'une des deux chambres du Congrès

(l'autre étant la Chambre des Représentants où siègent les élus du peuple états-unien). Les défenseurs de l'autonomie des États doivent donc établir un rapport de force très avantageux au Sénat s'ils entendent influencer de manière significative le Congrès et plus largement la politique fédérale.

De plus, les *autonomistes* (les adeptes d'une limitation de l'intervention gouvernement général dans les affaires des États) ne forment pas un groupe homogène. S'ils sont traditionnellement le plus souvent membres du Parti républicain, on en trouve aussi parfois parmi les rangs du Parti démocrate. Cette forme de dispersion les amène parfois à faire passer la défense des champs de compétence des États derrière des enjeux partisans. Des voies plus informelles leur permettent à l'occasion de contourner ces difficultés. Les *autonomistes* peuvent, par exemple, tirer profit dans les médias de la méfiance que suscite parfois le gouvernement fédéral dans la population ou encore exercer des pressions au sein du parti auquel ils appartiennent afin de s'attirer l'oreille de Représentants et même de la Présidence. (Gertson, 2007 : 87-90), mais nous sommes ici dans un domaine qui sort du cadre constitutionnel.

### **2.1.2. Le partage des compétences**

En partageant les sphères d'intervention entre un palier fédéral et une pluralité d'États fédérés (50 aujourd'hui), la Constitution des États-Unis oblige en principe à une forme de coopération qui garantit une certaine autonomie aux États fédérés. L'existence même de cette autonomie serait une précaution contre l'absolutisme du pouvoir fédéral ce qui se trouve être conforme aux objectifs des pères fondateurs. À l'inverse, l'identification de domaines d'intervention réservés à Washington et le principe de suprématie de la Constitution interdiraient à un État de mener des politiques en totale indépendance. (Denenberg, 1987 : 25). Mais avant d'être un rempart contre l'absolutisme, le fédéralisme est, comme la plupart des structures de ce type, d'abord le fruit d'un compromis.

Au sortir de la Guerre d'indépendance, il s'agissait de mettre en place une union entre 13 ex-colonies britanniques et de doter cette nouvelle entité gouvernementale de moyens d'intervention réels et directs sans faire disparaître les particularités et les prérogatives d'États fédérés jaloux de leurs compétences. (Wood, 1991). Une première tentative d'union a pris forme en 1781 dans un ensemble de documents regroupés sous le nom des *Articles de la*

*confédération*. Selon ce premier cadre constitutionnel « each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled. » (États-Unis, 1781 : Article II). On rappelle aussi que la sécurité est un moteur essentiel de l'union, l'Article II stipulant à cet effet que

The said States hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defense, the security of their liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretense whatever.

Les *Articles de la confédération* laissent au palier confédéral les affaires de la guerre et de la paix, de la représentation extérieure (ambassades, traités et alliances), la gestion des frontières de la Confédération, le commerce avec les nations amérindiennes et la nomination des militaires. Le gouvernement général n'a aucun pouvoir de taxation et ne peut juger les citoyens du pays. (Wood, 1991). Son action se borne à la gestion administrative et à la préparation des lois qui doivent être approuvées par un Congrès où ne siègent que les représentants des États (et non des citoyens). (Corbo, 2001 : 30-31). Cette situation traduit bien le poids représenté par les États fédérés au moment de la naissance des États-Unis. Les dispositions des *Articles de la Confédération* ont cependant vite révélé des limites, dont l'incapacité du gouvernement confédéral à s'acquitter efficacement de ses mandats en matière de défense (menace espagnole sur le Mississippi, trouble avec les Amérindiens). (Corbo, 2001 : 31). Il a donc été convenu de refonder le cadre constitutionnel et de redéfinir les compétences du gouvernement fédéral et des États fédérés de manière à élargir la marge de manœuvre de Washington.

#### **2.1.2.1. Les compétences du palier fédéral**

La Constitution de 1787 cherche à combler les carences du système précédent en redéfinissant les modalités de l'équilibre entre l'aspiration des États à l'autonomie et la tendance centralisatrice du fédéral. Comme nous l'avons vu, elle instaure un gouvernement central indépendant et relativement fort par rapport aux États fédérés du fait de la Doctrine de la suprématie constitutionnelle. Ainsi, le texte suprême détermine de façon assez précise les compétences du palier fédéral. Nous en avons donc seulement relevé trois principales ayant

des implications directes dans le champ de la sécurité civile : 1) l'économie et les transports, 2) la politique étrangère et 3) la défense et la sécurité nationales.

Premièrement, le gouvernement fédéral se voit conférer une large autorité en matière d'économie. Il peut créer et collecter ses propres impôts, gérer l'espace économique commun aux États, imprimer la monnaie nationale. Il est aussi responsable du commerce entre les membres de l'union et avec les pays étrangers. Afin qu'il puisse s'acquitter de cette mission, on lui reconnaît également une compétence en matière de transport. (Toinet, 1987 : 152-152 et 184). Même s'il semblent surtout d'ordre financiers, ces domaines d'intervention trouvent des ramifications dans la sécurité civile. On le constate à travers la gestion des frontières et du transit des personnes et des marchandises entrant et sortant du pays, la sécurité dans les transports (aériens, terrestres et maritime), et aussi le financement de ses politiques grâce à des outils budgétaires dont il a charge exclusive (monnaie, impôts directs et indirects).

Deuxièmement, la Constitution fait de Washington le maître d'œuvre de la politique étrangère du pays. L'exécutif fédéral négocie les traités qui doivent recevoir l'aval du Sénat, il reçoit les ambassades étrangères et assume les fonctions de représentation diplomatique. (Corbo, 2001). On gardera donc en tête que le processus d'intégration économique et sécuritaire à l'œuvre entre le Canada et les États-Unis depuis plusieurs années (ALENA, NORAD) est principalement le fruit d'initiatives fédérales.

Troisièmement, la défense du territoire, qui est considérée dans la Constitution comme une dimension corollaire de la politique étrangère, est une compétence qui échoie également au palier fédéral. Le préambule de la Constitution reconnaît à Washington, les mandats « d'établir la justice » (établissement de tribunaux fédéraux et donc de crimes fédéraux), de « pourvoir à la défense commune », de « développer le bien-être général » et « d'assurer les biens faits de la liberté ». (États-Unis, 1787). En principe, c'est au Congrès qu'il revient de déclarer la guerre à un autre pays, mais dans la pratique c'est le Président qui décide des modalités de déploiement et d'engagement des forces du pays. (Fortmann et Martin, 2008). On remarque en effet que les États-Unis n'ont pas déclaré la guerre depuis 1941 ce qui ne les a pas empêchés d'être impliqués dans nombre de conflits dans la seconde moitié du XXe siècle (Corée, Vietnam, Panama, Grenade, Honduras, Golfe persique, Kosovo) ou dans les premiers temps du jeune XXIe siècle (Afghanistan, Irak).



Mentionnons que le document de 1787 traite en deux occasions de la sécurité intérieure. Dans le préambule, il est indiqué que Washington se doit « d'assurer la tranquillité intérieure » alors que dans le texte même de la Constitution, il est mentionné que le gouvernement central a pour tâche de prémunir le pays contre toutes « violences intérieures ». (États-Unis, 1787). Ces mandats restent cependant relativement vagues. Il semble que ce soit la pratique qui doive leur donner corps et établir les précisions. Quoi qu'il en soit, retenons, qu'en matière de sécurité (qu'elle soit intérieure ou internationale), Washington se trouve, en principe, à siéger au sommet de la hiérarchie des acteurs politiques de la fédération.

#### **2.1.2.2. Les compétences des États fédérés**

Les 50 États fédérés sont loin d'être un groupe parfaitement homogène. Ils affichent d'importantes disparités notamment en termes de population et de ressources. Ces différences rendent certains États plus enclins que d'autres à accepter l'aide du fédéral et même parfois à demander à ce que Washington accomplisse directement certaines tâches en lieu et place des acteurs locaux. Malgré cette diversité, on note toutefois plusieurs caractéristiques communes. Leurs institutions politiques, par exemple, sont construites sur le même modèle et sont en fait des calques de celles mises en place par le palier fédéral. (Grey et Eisinger, 1991). Les États sont ainsi tous dotés d'une constitution républicaine qui établit une séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire et des mécanismes de *Checks and balance*. (Elazar, 1969). Dans pratiquement tous les États, on voit également une ville gigantesque assumer le rôle de poumon économique et culturel.

Bien que la Constitution fasse du gouvernement fédéral un acteur autonome disposant d'une forme d'autorité sur les États fédérés, on observe que le texte de 1787 attribue aux États le mandat d'intervenir sur un ensemble de domaines administratifs, législatifs et fiscaux. La plupart de ces compétences sont déjà l'apanage des gouvernements fédérés au moment de l'entrée en vigueur en 1789 de la loi suprême. (Leach et O'Rourke, 1988). Il s'agissait donc le plus souvent de la reconnaissance d'une situation de fait. Mais le développement de l'interventionnisme étatique au fil des années a fait que les missions des États fédérés recouvrent aujourd'hui des pans entiers de l'activité politique, économique et sociale et de nombreuses dimensions liées, d'une manière ou d'une autre, à la sécurité civile.

De façon générale, on peut établir que les champs d'intervention des États sont la santé et les affaires sociales (plus d'un tiers du budget), l'éducation (un autre tiers), la gestion des ressources naturelles, la construction et l'entretien des routes<sup>15</sup>, certains domaines juridiques<sup>16</sup> à, l'économie<sup>17</sup>, la gestion de nombreux services publics<sup>18</sup>. (Nice, 1987). De cette énumération, il est relativement aisé de déduire l'importance des États dans la sécurité civile. On peut notamment penser à la sécurisation des documents officiels, aux informations récoltées par la police et le système judiciaire de l'État, au rôle joué dans les préventions des catastrophes naturelles et dans la santé, les urgences médicales ou encore la sécurisation des établissements d'enseignement, un sujet devenu sensible suite à plusieurs fusillades dramatiques.

Afin de les aider ou de les suppléer dans leurs mandats, les États ont créé deux entités territoriales et administratives : le comté et les municipalités. (Bingham et Hedge, 1991). Les rôles remplis par ces acteurs locaux vont de la gestion des prisons à la police (le fameux shérif du comté, la police municipale), ou d'autres tâches se rapportant au droit civil (émission des permis de construire ou d'exploitations, par exemple), les services d'urgence santé ou d'incendie, les équipements collectifs (stades de sport, centre de congrès, etc.). On trouve aussi parfois des districts spéciaux voués à la gestion d'une tâche bien spécifique comme les hôpitaux, le service d'incendie, le réseau de distribution des eaux, etc. (Bollens, 1957). On voit clairement que les États fédérés sont en première ligne dans le domaine de la protection des infrastructures et des premiers répondants. Bref, même si en principe le fédéral peut en appeler au cadre constitutionnel afin de faire valoir son autorité en matière de sécurité, il semble qu'il soit appelé à coopérer avec les États fédérés dans de multiples dimensions de la sécurité intérieure.

Par ailleurs, mentionnons que la Constitution interdit normalement aux États fédérés de contracter des accords avec des partenaires étrangers et d'imposer des taxes sur les

---

<sup>15</sup> Les voies navigables, les aéroports et les chemins de fer sont laissés au palier fédéral.

<sup>16</sup> La majeure partie des dispositions relevant du droit civil, le Code du travail, les crimes non fédéraux, les tribunaux, et la gestion des prisons non fédérales, par exemple

<sup>17</sup> La réglementation de l'activité économique, taxation, subventions...

<sup>18</sup> Construction, assurances, transports, permis de conduire, etc.

marchandises qui entrent et sortent du territoire national. Les États sont censés être invisibles en matière de politique étrangère. (Toinet, 1987 : 152). À travers les exemples du *Northeast Regional Homeland Security Agreement Directors (NRHSAD)*, la Conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada ou encore la Coalition des transports à la frontière de l'Est (CTFE), nous avons pourtant déjà vu que les États de l'Union jouent un rôle sécuritaire au niveau régional en partenariat avec des acteurs étrangers. Les pratiques observées dans le champ de la sécurité civile semblent donc mettre à mal l'idée d'une séparation stricte des compétences et d'une délimitation rigide des possibilités d'actions laissées aux États. En fait, il apparaît que les États fédérés peuvent contracter des ententes avec des partenaires pour peu que ces accords reçoivent l'aval du Congrès. (Kreimendhal, 2003).

En définitive, il importe de retenir de ce bref exposé sur les principes du fédéralisme états-unien quatre caractéristiques principales utiles pour la réalisation de cette étude. Premièrement, la défense, la politique étrangère et la gestion des frontières sont en principe les prérogatives exclusives du palier fédéral, mais en ce qui concerne la sécurité civile, les compétences sont partagées entre les États de l'Union et Washington. On voit même des États fédérés conclure des ententes de sécurité avec des acteurs étrangers. Deuxièmement, dans tous les domaines, notamment ceux où la compétence est partagée, la Doctrine de la suprématie de la Constitution et les premiers mots de l'Article VI confèrent à Washington, une forme d'autorité sur les États fédérés. Troisièmement, il faut garder à l'esprit que le palier fédéral, n'est pas un bloc homogène. Il se compose de trois pouvoirs distincts incarnés par la présidence (pouvoir exécutif), le Congrès (pouvoir législatif) et la Cour suprême (pouvoir judiciaire). Les deux premiers ayant la capacité d'initier des politiques, c'est de leurs interactions que dépendent l'ampleur et les caractéristiques des mesures fédérales. Nous focaliserons donc notre attention sur la présidence et le Congrès et nous délaisserons quelque peu la Cour suprême. Quatrièmement, à travers le Sénat, le Congrès se trouve être en partie le représentant des États fédérés dans les instances fédérales. Les États jouissent donc, du fait de la Constitution, d'une certaine influence sur le cours de la politique nationale. Ils peuvent inciter le fédéral à respecter leurs champs de compétence et/ou décider des modalités selon lesquelles vont s'exercer les mesures prises à Washington. Les chances pour les *autonomistes*

de parvenir à travers le Sénat à orienter de manière sensible la politique fédérale varient cependant grandement en fonction de la conjoncture politique et sont, en général, limitées.

## **2.2. L'évolution du dossier de la sécurité : crises, guerres et fédéralisation**

La section précédente nous a donné l'occasion de mettre en exergue les éléments structurels hérités du cadre constitutionnel états-unien. Elle a illustré comment s'organisent officiellement les rapports entre le palier fédéral et le palier fédéré dans le pays. Elle ne faisait cependant qu'effleurer les modalités pratiques caractérisant le système de gouvernance de la sécurité civile dans la fédération états-unienne. Cette section s'attelle précisément à cette tâche en retraçant les grandes lignes de l'évolution du fédéralisme états-unien sur les enjeux de sécurité. La démarche historique adoptée permet, d'une part, d'identifier plusieurs habitudes de faire en temps de crise (car le 11 septembre en est une) qui ne sont pas nécessairement inscrits dans la Constitution et, d'autre part, de broser le portrait du champ de la sécurité civile aux États-Unis à la veille du déclenchement de la guerre au terrorisme.

Par ailleurs, un examen de la trajectoire historique du dossier de la sécurité dans les relations fédéral/États permet de constater le rôle crucial joué par les guerres dans l'établissement progressif d'une architecture de sécurité dominée par le gouvernement exécutif fédéral, c'est-à-dire, la présidence. Nous monterons donc dans les lignes qui suivent les impacts successifs de la Guerre de Sécession, de la Première et de la Seconde Guerre mondiale et de la Guerre froide sur les structures de sécurité de la fédération états-unienne. Même la Guerre contre la drogue sera abordée. Nous réserverons toutefois l'analyse des conséquences de la guerre au terrorisme pour plus tard.

De 1789, date de l'entrée en vigueur de la Constitution, à la Guerre de sécession qui débute en 1861 l'appareil de défense et de sécurité des États-Unis prend lentement corps. Cette période voit notamment la promulgation du *Militia Act* de 1792 (qui permet au gouvernement fédéral de lever des troupes de volontaires et de réquisitionner les milices des États pour faire face à la menace d'une invasion), la création d'un ministère de la Guerre et d'une marine militaire. (Matloff, 1996). Dans les premières décennies d'indépendance du pays, les questions de défense n'ont pas forcément été l'objet de tensions particulières entre les États et le palier fédéral. Les États ont semblé se satisfaire d'une armée fédérale limitée ne pouvant que ponctuellement prendre de l'ampleur. Le pays a toutefois fait régulièrement face à des

menaces extérieures (Espagne, Royaume-Uni) et internes (guerres amérindiennes) qui ont servi de ciment à l'autorité de Washington en matière de sécurité. La guerre contre le Mexique s'est également traduite par un élan patriotique qui a profité au fédéral. (Byrne et al., 1996). De manière générale, la période 1789-1861 est marquée par l'élargissement progressif des pouvoirs du gouvernement central, mais aussi par des mesures prises par les États pour freiner, voire contrer, les intrusions de Washington dans ce qu'ils considèrent comme leurs sphères réservées. C'est l'époque de la Doctrine de « nullification » qui permet aux États de refuser l'application de certaines lois fédérales sur leur territoire. (Peterson, 1995). Cette doctrine est notamment invoquée par les États du Sud pour résister à la volonté du fédéral d'abolir l'esclavage dans tout le pays. D'ailleurs, les tensions entre Washington et les États du Sud ont dégénéré en une guerre civile extrêmement meurtrière.

Les partisans d'un pouvoir central plus fort sont sortis vainqueurs de la Guerre de Sécession et ont réussi à asseoir l'autorité du fédéral dans plusieurs domaines, particulièrement dans la défense et la sécurité. Jusqu'en 1914, les craintes quant à une invasion extérieure et les conflits territoriaux avec les Amérindiens ont autorisé la mise en place par Washington de structures permanentes de sécurité. La démarche a été facilitée par l'adoption en 1913 du 16<sup>ème</sup> Amendement<sup>19</sup> qui a permis au Congrès de collecter directement auprès des citoyens les fonds nécessaires. La capacité de résistance des États à cette mouvance a aussi été réduite par le 17<sup>ème</sup> Amendement<sup>20</sup> qui met fin au système de nomination des sénateurs par les États pour permettre à leurs citoyens d'élire leur représentant à la Chambre haute. (États-Unis, 1982). Toutefois, ces quelques cinquante années depuis la fin de Guerre de Sécession ont également

---

<sup>19</sup> « The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises [ . . . ] but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States [ . . . ] Representatives and direct taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union, according to their respective numbers [ . . . ] No capitation, or other direct, tax shall be laid, unless in proportion to the census or Enumeration herein before directed to be taken. »

<sup>20</sup> « The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each State shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State legislatures. When vacancies happen in the representation of any State in the Senate, the executive authority of each State shall issue writs of election to fill such vacancies: Provided, That the legislature of any State may empower the executive thereof to make temporary appointments until the people fill the vacancies by election as the legislature may direct. This amendment shall not be so construed as to affect the election or term of any Senator chosen before it becomes valid as part of the Constitution. »

été marquées par une succession de présidences faibles face un Congrès qui est malgré tout parvenu dans autres domaines à préserver et même à renforcer les pouvoirs des États fédérés. (Clovis, 2006 : 4-5). Ce fut notamment le cas pour les droits civiques, les États du Sud réussissant à instaurer chez eux la ségrégation. Notons que dans le champ de la sécurité intérieure, cette période voit la création en 1908 du FBI (appelé simplement Bureau des enquêtes jusqu'en 1935). (Jeffreys-Jones, 2007).

La Première Guerre mondiale, la Grande dépression des années 1930 et le second conflit mondial ont permis une concentration de certains pouvoirs entre les mains de Washington. Cette étape a marqué la fin du fédéralisme dual aux États-Unis et le début d'une forme de coercition de plus en plus poussée du fédéral à l'encontre des autorités fédérées et locales. (Kincaid, 2002). Dans le domaine militaire, contrairement à ce qui s'était produit en 1919, la plupart des structures mises en place au fédéral pour faire face au conflit n'ont cette fois pas été démentelées. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis s'étaient par exemple, dotés d'une véritable industrie de défense et d'une armée qui passait, au sortir du conflit, pour être l'une des plus puissantes du monde avec celle de l'Union soviétique. Elles sont pour l'essentiel restées en place. (Matloff, 1996). Sur le plan de la sécurité intérieure, les années 1920 ont regardé prospérer, grâce à la prohibition, d'importantes organisations criminelles impliquées dans des crimes transfrontaliers (contrebande d'alcool avec le Canada, notamment). En parallèle, la police fédérale (le FBI) s'est également développée de façon significative. (Jeffreys-Jones, 2007). Washington a semblé profiter des pouvoirs spéciaux qui lui étaient dévolus pendant la guerre pour donner un caractère permanent à certaines structures et renforcer son emprise sur l'architecture de défense et de sécurité des États-Unis.

On voit ainsi en 1947, le *National Security Act* établir un mode centralisé de gouvernance de la sécurité nationale états-unienne. Dans les deux ans qui ont suivi l'adoption du document, les bouleversements dans champ de la sécurité sont colossaux. On a notamment assisté à la création du ministère de la Défense (*Department of Defense* - DoD), de l'Agence centrale de renseignement (*Central Intelligence Agency* - CIA), du Conseil national de sécurité (*National Security Council* - NSC) et à la formalisation d'un État-Major interarmes (le *Joint Chief of Staff*). (Boisgrollier, 2004). Les dirigeants des organismes créés sont nommés par le Président ce qui l'assurer d'une certaine loyauté. (Lavorel, 2003 : 40). On a aussi instauré des

dispositifs conférant au président une préséance sur les États quant à l'utilisation de la Garde nationale. (Kincaid, 2002). Cette réforme administrative place sous l'autorité de l'exécutif une large partie des moyens techniques et bureaucratiques du pays participant à la sécurité du pays. Elle s'inspire des expériences vécues pendant les deux guerres mondiales et tente de mettre en place un cadre institutionnel apte à faire face à la Guerre froide qui s'annonce. (Byrne et al., 1996). La menace est alors encore perçue comme étant extérieure au territoire national (et même à l'Amérique du Nord) et de nature principalement militaire ce qui explique l'accent mis sur les moyens traditionnels de la défense ainsi que l'absence (relative) de considération pour l'intérieur du pays et les dimensions civiles de la sécurité.

Bien qu'ils aient subi quelques ajustements, les grands principes organisationnels instaurés par le *National Security Act* de 1947 n'ont été que peu questionnés avant la fin de la Guerre froide. Globalement, on observe que le palier fédéral continue de monopoliser les moyens devant permettre de faire face à une menace extérieure pendant qu'il laisse les États et les autorités locales gérer les aspects civils de la sécurité en se contentant de jouer un rôle policier via le FBI. Il a fallu attendre le tournant des années 1980 pour que palier fédéral investisse de manière significative les dimensions plus civiles de la sécurité nationale. En 1979, un décret présidentiel a donné naissance à la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) dont le mandat est de coordonner l'intervention des secours en cas de catastrophe naturelle, mais aussi de préparer une défense civile du pays en cas d'attaque terroriste, par exemple. (Haddow et al., 2007 : 3-7). Mais sous la présidence de Ronald Reagan (1980-1988), c'est surtout le renforcement de la sécurité aux frontières qui a servi de pierre d'assise à l'élargissement des sphères d'intervention du gouvernement fédéral. Ce dernier avait déjà été amené à agir de la sorte du temps de la prohibition. Mais l'alcool n'est pas resté interdit bien longtemps et il n'a pas été tout de suite question de terrorisme. On a progressivement parlé de lutte contre l'immigration illégale, mais surtout de guerre à la drogue. (Elwood, 1994 : 47-50). Cette dernière s'est traduite par une surveillance accrue des frontières et même par des actions à l'étranger (Plan Colombie, par exemple). L'afflux de moyens financiers au FBI et à la *Drug Enforcement Administration* (DEA) et la dimension nationale donnée à cet enjeu par l'administration Reagan a également permis de tisser des collaborations étroites entre les agences fédérales et les corps policiers locaux. (États-Unis, 1990). Cette dynamique s'est poursuivie jusqu'au milieu des années 1990.



La disparition de la menace soviétique a autorisé une remise en cause de la structure de sécurité nationale. On a alors vu se développer toute une littérature tant académique que gouvernementale sur la notion de *Homeland Defense*, c'est-à-dire sur le modèle de gestion de la défense du territoire national dans un ordre postbipolaire. (Ryerson, 2003). La protection du sol états-unien faisait alors intervenir les structures du *Northern Command* (*North Comm*), la garde-côtière, les bases réparties sur l'ensemble du territoire, bref l'ensemble des ressources armées dont dispose Washington sur son territoire. Il convient d'y ajouter le *North American Aerospace Defence Command* (NORAD), une structure militaire coordonnant les activités des troupes canadiennes et états-uniennes dans la surveillance de l'espace aérien (et même maritime depuis la reconduction de l'accord en 2006). (Finley et Inge, 2005 : 9-11 ; Roussel, 2003). Les enjeux restaient ainsi principalement centrés sur les moyens traditionnels de la défense même si Washington avait formé plusieurs comités afin de cerner les nouvelles menaces planant sur le territoire national et d'identifier les mesures les plus à même de les contrer.

Il faut attendre une vague d'attentats entre 1993 et 1996 (à New York, déjà contre le World Trade Center en 1993, dans le métro de Tokyo dans 1995, contre un édifice fédéral à Oklahoma City et dans les rues et stations de métro de Paris la même année) pour voir les autorités fédérales états-uniennes s'intéresser à la menace terroriste. (Rancourt et Roussel, 2002 : 1). Le contexte post-Guerre froide et le climat d'incertitude qui l'a caractérisée en termes d'identification des nouvelles menaces ont conduit les stratèges à faire évoluer leur conception de la protection du pays de manière à tenir compte de la possibilité pour un ennemi de s'infiltrer sur le sol national pour y mener des actions terroristes. On suppose donc que les ennemis de l'État peuvent être partout sur le territoire (Seiple, 2002: 262).

Pour Rancourt et Roussel (2002 : 1),

L'une des conclusions qui s'est graduellement dégagée de ces travaux porte sur les carences organisationnelles du système de sécurité des États-Unis. En effet, l'éventail des cibles et de moyens qui s'offrent aux groupes terroristes sur le territoire américain est si diversifié que toute tentative de contrer leurs actions suppose la coordination d'un grand nombre d'acteurs agissant dans des champs très différents (renseignement, immigration, garde-côtes, forces armées, etc.). Le nombre des intervenants augmente encore plus si l'on ajoute à cette équation les services appelés à intervenir d'urgence en cas d'attaque.



Les autorités états-uniennes pensent situer le problème de la gouvernance de la sécurité dans le caractère décentralisé et peu ou pas du tout coordonné de l'appareil de sécurité publique états-unien. Des agences fédérales se voient par exemple confier des mandats différents dont la mise en œuvre nécessite d'empiéter sur les plates bandes d'une autre. La coordination entre les intervenants d'un même secteur s'avère d'autant plus complexe lorsque les enjeux impliquent une coopération entre les paliers fédéraux, fédérés ou municipaux. Le concept d'«agence directrice» (*lead agency*) avait été mis de l'avant par l'administration Clinton via la Directive présidentielle 39 qui conférait au FBI la responsabilité de coordonner les multiples agences et organismes fédéraux dans la lutte au terrorisme. (Rancourt et Roussel, 2002 : 1). On reste ici bien loin d'une architecture nationale de sécurité intégrant les acteurs tant fédéraux que locaux impliqués dans l'ensemble des dimensions de la sécurité civile. On voit toutefois que Washington n'a pas attendu le 11 septembre 2001 avant de prendre conscience de la nécessité d'une refonte de l'appareil de sécurité civile du pays susceptible de rendre plus harmonieuse la coopération entre, d'une part, les agences d'un même palier de gouvernement et, d'autre part, les divers niveaux de la fédération.

En somme, ce survol historique de l'évolution du dossier de la sécurité et de la défense dans la fédération états-unienne nous permet d'établir qu'en période de trouble, le pays semble avoir comme réflexe pour faire face à la situation de renforcer les prérogatives de Washington et plus spécifiquement encore de la présidence. Le caractère évolutif du fédéralisme états-unien et la domination exercée par le gouvernement central sur les paliers fédérés (voir section précédente) sont ici manifestes. La coopération entre les États fédérés et le palier central est certes régie par quelques grands principes constitutionnels, mais elle apparaît surtout comme étant le fruit d'une pratique qui globalement va dans le sens d'une fédéralisation des enjeux ayant pour corollaire une marginalisation des États. Ces derniers voient notamment leur capacité à influencer le cours de la politique nationale réduite à pratiquement chaque grande crise ou guerre. Si les interventions du fédéral se limitaient au départ au champ de la défense et aux moyens de contrer une agression militaire, on observe une intrusion progressive de Washington dans le champ de la sécurité civile à travers la question des frontières, de la lutte contre le crime organisée et les trafiquants de drogue, de chasse aux immigrants illégaux et aux terroristes. Il s'agit là de domaines ayant ouvert la voie à des interventions fédérales au-delà des lignes de démarcation du pays, à l'extérieur (comme

dans le cadre du Plan Colombie, ou à un autre niveau dans les aéroports étrangers comme c'est le cas au Canada) mais aussi à l'intérieur du territoire national (extension progressive du mandat et des moyens du FBI et création d'agences fédérales spécialisées comme la DEA, par exemple). Ces manières de faire observées sur le long terme dans la fédération états-unienne trouvent, comme nous allons le voir, un puissant écho dans l'ère post- 11 septembre.

### **2.3. Rôle et (re)positionnement du palier fédéral : vers une structure intégrée de sécurité nationale**

Outre les attentats en eux-mêmes, la refonte des structures de sécurité civile aux États-Unis dans l'après 11 septembre 2001 a deux sources principales. Il s'agit d'abord d'une impulsion donnée par la Maison blanche à travers la formulation d'une politique de sécurité nationale vouée à la sanctuarisation du territoire états-unien. L'autre source est une loi approuvée par le Congrès et signée par le président Bush en décembre 2002 qui donne naissance à un « super ministère » de l'Intérieur le *Department of Homeland Security* (DHS). Ces deux décisions ont conditionné l'ampleur et la forme de la réorganisation de l'architecture de sécurité civile du pays. Elles ont en fait permis au palier fédéral d'investir des pans de la sécurité nationale qui lui échappaient encore, essentiellement des domaines se rapportant à la sécurité intérieure. C'est en ce sens qu'on peut parler des transformations à l'œuvre dans le champ de la sécurité civile comme d'un processus de fédéralisation (et même de présidentialisation) qui tend à placer les États fédérés dans une position de subordination face Washington.

Dans cette section nous présenterons, dans un premier temps, les ambitions de Washington telles qu'annoncées dans la Stratégie nationale pour la sécurité intérieure (*National Strategy for Homeland Security*). Nous verrons en quoi la création et le développement du DHS traduisent en pratique l'emprise du palier fédéral sur un ensemble de domaines habituellement gérés par les acteurs locaux. Nous analyserons, dans un second temps, comment la tournure internationale donnée à gestion de la sécurité civile participe également à la main mise du gouvernement fédéral sur la sécurité civile et à la marginalisation des États. Enfin, dans un ultime temps, nous montrerons l'usage que Washington a pu faire du caractère prééminent des lois fédérales sur celles des États fédérés.

### **2.3.1. La politique de sécurité intérieure et le Department of Homeland Security : deux piliers de l'action de Washington dans les affaires domestiques**

Le 8 octobre 2001, un décret présidentiel a donné vie au Bureau de la sécurité intérieur (*Office au Homeland Security*). Bush a placé à sa tête Tom Ridge, l'ancien gouverneur de Pennsylvanie, et lui a assigné la tâche de développer et de coordonner la mise en œuvre d'une politique de sécurité nationale complète visant à protéger les États-Unis contre les menaces ou les attaques terroristes. (Bush, 2001). C'est ce bureau qui élabore en juillet 2002 la Stratégie nationale pour la sécurité intérieure (*National Strategy for Homeland Security*). Le 16 juillet 2002, le président exposait la manière dont le gouvernement fédéral entendait mobiliser et organiser les ressources du pays pour protéger le territoire national contre des attaques terroristes. Bush annonce ainsi que

[His] Administration has talked to literally thousands of people—governors and mayors, state legislators and Members of Congress, concerned citizens and foreign leaders, professors and soldiers, firefighters and police officers, doctors and scientists, airline pilots and farmers, business leaders and civic activists, journalists and veterans, and the victims and their families [...] This is a national strategy, not a federal strategy. (États-Unis, 2002a : iii)

Le gouvernement fédéral prévient qu'il n'entend pas pour autant procéder à une centralisation formelle des pouvoirs en matière de sécurité civile, il conçoit plutôt son rôle comme celui d'un agent de mobilisation et de coordination des intervenants de la sécurité civile. (États-Unis, 2002a : iv).

Sur un plan constitutionnel l'administration Bush a globalement respecté plutôt la lettre que l'esprit cet énoncé. Les États ne se sont pas vus retirer des pouvoirs en matière de sécurité civile, mais dans la pratique, la refonte des structures de sécurité du pays telle que préconisée par la Stratégie de sécurité nationale pour la sécurité intérieure traduit l'emprise du fédéral sur le domaine. (Vergniolle de Chantale, 2004). La coopération États/palier fédéral ne s'accompagne pas d'une centralisation formelle des compétences et des pouvoirs dans les mains du gouvernement général, mais instaure plutôt un mode de gouvernance qui prend la forme d'une intégration des ressources de sécurité civile du pays. On se retrouve de facto dans une structure au sommet de laquelle trône le gouvernement fédéral. Sur un plan administratif, deux éléments vont permettre de donner corps à cette architecture : 1) la

création du DHS et 2) la mobilisation sous l'égide de ce nouveau ministère des premiers répondants.

Conformément à plusieurs diagnostics établis au cours des années 1990 sur l'éparpillement des agences vouées à la sécurité civile, il a ainsi été décidé que l'intégration des fonctions sécuritaires représentait le meilleur mode de gouvernance de la sécurité civile. En décembre 2002, le président Bush a signé la loi regroupant sous la tutelle du DHS près de 180 000 employés et 22 agences. Selon les termes du président, il s'agit ni plus ni moins que de la plus grande réorganisation administrative orchestrée par le gouvernement fédéral états-unien depuis 1947. (Bush, 2002). Alors que l'ensemble des fonds alloués aux activités de gestion de la sécurité intérieure s'élève à 19,5 milliards pour toute l'année précédente, la nouvelle entité administrative se voit attribué un premier budget annuel de 37,7 milliards de dollars. (Bush 2002). Ces niveaux de personnels et de financement font du DHS le ministère fédéral le plus important après le DoD (Jarreau 2002).

À sa création, le DHS s'est vu confier plusieurs mandats qui ont eux-mêmes été dévolus à des directorats (États-Unis, 2002a). Notons que dès son origine, cette organisation était perçue comme sujette à changement, les administrateurs états-uniens n'ayant pas la prétention d'avoir trouvé du premier coup l'organisation la plus efficiente en la matière. Ils avaient pleinement conscience d'avancer à tâtons dans bien des domaines et s'attendaient très rapidement à devoir réajuster le tir en matière de structure administrative. (Segal, 2004 : A19). D'ailleurs, dès 2005, le ministère a quelque peu évolué en réorganisant ses structures internes sans pour autant que les éléments centraux mis de l'avant en 2002 ne soient affectés. (États-Unis, 2005).

On peut donc regrouper les mandats du DHS en 4 grandes catégories :

1) Le premier concerne la gestion des frontières, la sécurité dans les transports et sur les eaux territoriales. Il est probablement le plus large des quatre. Afin de s'assurer la sécurité des frontières, le DHS s'est vu reconnaître une autorité sur le service des douanes, celui de l'immigration et de la naturalisation, le domaine des patrouilles frontalières et même le Service d'inspection sanitaire des plantes et animaux. En ce qui a trait au transport, le nouveau ministère a mis sous sa coupe l'Administration de la sécurité dans les transports (qui s'occupe autant des aéroports, des ports, que des chemins de fer et des routes) qui relevait

auparavant du ministère des Transports. La garde côtière a été déplacée de ce dernier ministère vers le DHS afin de lui permettre de s'acquitter de sa tâche de sécurisation des eaux territoriales. Précisons que le commandant de la garde côtière continue de relever du *Département of Defense* (DoD) et ce, même si l'organisme qu'il dirige est incorporé dans un autre ministère. (Sloan, 2005 : 45)

2) Le second mandat qui est confié au DHS est de veiller à la préparation et la réponse apportée dans les situations d'urgence. Il s'agit de gérer efficacement les crises provoquées par des événements qui vont de l'attaque terroriste à une catastrophe naturelle. Advenant le cas d'un incident majeur, le DHS devrait en principe être appelé à jouer un rôle de coordination de la réponse apportée par les autorités fédérales, incorporant au besoin dans ses schémas la Garde nationale. (Daadler et al., 2002). Comme précédemment précisé, au cœur de ce mandat se trouve la FEMA.

3) La troisième mission qui incombe au DHS touche à l'analyse de l'information et à la protection des infrastructures essentielles. Le ministère est mis au courant des menaces planant sur le sol états-unien part de la *Central Intelligence Agency* (CIA), le *Federal Bureau of Investigation* (FBI), le Service de l'immigration et de la naturalisation, la *Drug Enforcement Administration* (DEA), le ministère de l'Énergie, les douanes et le ministère des Transports. (Sloan, 2005). L'analyse de l'information s'effectue selon deux volets. Le premier a trait au terrorisme et implique une coopération étroite essentiellement avec le FBI et la CIA. Le second volet se rapporte à la protection des infrastructures essentielles (réseaux électriques et de télécommunication, centrales nucléaires, etc.). Il inclut également les menaces cybernétiques, ce qui a fait que plusieurs agences s'intéressant à cette problématique ont été regroupées au sein du DHS. (Krim, 2004 : A11). Afin de s'acquitter au mieux de la surveillance des infrastructures essentielles, il est attendu du DHS qu'il assume un rôle de coordination entre les moyens fédéraux et locaux (États fédérés et municipalité principalement). (États-Unis, 2002a : 9 et 12).

4) Le quatrième directeurat a trait aux sciences et aux technologies et coordonne les efforts de recherche et de développement dans le domaine de la sécurité civile. Il s'intéresse particulièrement aux efforts de prévention et de lutte face à des menaces d'origine chimique,

radiologique, bactériologique et nucléaire ; en somme tout ce qui se rapporte à une attaque terroriste impliquant l'usage d'armes de destruction massive. (Rancourt et Roussel, 2002).

Ces objectifs impliquent de redéfinir les modalités de coopération et de gouvernance des centres décisionnels en matière de sécurité civile et de réviser les liens entre les professionnels du milieu non seulement au niveau du gouvernement fédéral, mais dans toutes les instances gouvernementales du pays (États, districts, comtés, municipalités). La Stratégie nationale pour la sécurité intérieure est d'ailleurs relativement explicite sur son aspect transgouvernemental lorsqu'elle stipule que

American democracy is rooted in the precepts of federalism—a system of government in which our state governments share power with federal institutions. The Tenth Amendment reserves to the states and to the people all power not specifically delegated to the federal government. Our structure of overlapping federal, state, and local governance—the United States has more than 87,000 different jurisdictions—provides unique opportunities and challenges. The opportunity comes from the expertise and commitment of local agencies and organizations involved in homeland security. The challenge is to develop complementary systems that avoid duplication and ensure essential requirements are met. (États-Unis, 2002a: 11-12).

On fait ainsi la part belle aux premiers répondants sans distinguer entre ceux relevant du palier fédéral de ceux gérés par les États. Le but avoué est de créer

A comprehensive plan for using America's talents and resources to enhance our protection and reduce our vulnerability to terrorist attacks. As a result of this *Strategy*, firefighters will be better equipped to fight fires, police officers better armed to fight crime, businesses better able to protect their data and information systems, and scientists better able to fight Mother Nature's deadliest diseases. (États-Unis, 2002a : iv)

Dans l'optique de l'administration Bush, la recherche d'une meilleure coordination en matière de sécurité passe donc par l'interopérabilité entre tous les intervenants de la sécurité civile et une définition claire des modalités de partage d'information et d'intervention en cas d'urgence. Il va sans dire que, selon cette stratégie, c'est à Washington qu'il revient de décider qu'elles sont les normes et les critères à respecter afin d'atteindre les buts fixés.

On a ainsi vu le gouvernement fédéral multiplier les initiatives en direction des premiers répondants, quelque soit le palier gouvernemental dont ils relèvent. En fait, depuis sa création en 2002, le DHS a investi plus de 22,7 milliards de dollars dans la formation du personnel relevant des États, des territoires, des villes et des autorités non fédérales impliquées dans la sécurité civile. Au total plus de 14 programmes fédéraux sont voués à la formation des

professionnels des situations d'urgence de tout le pays. (États-Unis, 2008a). Des normes relatives aux équipements de ces professionnels ont également été établies. Elles couvrent tout un éventail de produits allant des gants et des casques de pompier jusqu'aux instruments de lutte contre les menaces chimiques radiologiques et bactériologiques. Une agence, l'*InterAgency Board*, est même vouée à la promotion de l'interopérabilité entre les intervenants locaux et fédéraux dans les domaines de la santé et des mesures d'urgence.

Les symptômes de la main-mise du DHS sur l'appareil de sécurité civile du pays se manifestent également dans le domaine des infrastructures essentielles pour lesquelles de DHS a développé une stratégie nationale spécifique. Le cadre de gestion est décidé par la présidence. La directive présidentielle pour la sécurité intérieure 7 (HSPD-7) stipule à cet effet à cette effet que

Federal departments and agencies will identify, prioritize, and coordinate the protection of critical infrastructure and key resources in order to prevent, deter, and mitigate the effects of deliberate efforts to destroy, incapacitate, or exploit them. Federal departments and agencies will work with State and local governments and the private sector to accomplish this objective. (États-Unis, 2003).

Le *National Infrastructure Protection Plan* et les *Sector-Specific Plans* mis en place par Washington permettent d'abord aux acteurs locaux d'accéder à un ensemble de ressources fédérales et ensuite de déterminer les priorités, les rôles et les responsabilités du fédéral, des États, des comtés, des municipalités et même du secteur privé. (États-Unis, 2006a). Le NIPP sert également de fondement à la distribution des ressources budgétaires à travers les diverses agences fédérales et non fédérales. (États-Unis, 2006a). Bref, de manière analogue à ce qui peut être observé dans le domaine des mesures d'urgence et de l'information et des actions policières, l'enjeu des infrastructures essentielles états-uniennes apparaît comme étant caractérisé par une forme de mise sous tutelle des acteurs locaux par les autorités fédérales. Les ressources financières mises à la disposition du personnel des États et des municipalités sont la contrepartie de l'acception du leadership de Washington dans le modèle de gouvernance de la sécurité civile post-11 septembre

Cette logique de normalisation s'est aussi imposée dans les structures policières du pays. Le DHS, via le bureau du renseignement et des analyses (*Office of Intelligence and Analysis*) fournit financement, personnel et expertise aux États et aux grandes villes qui ont créé des centres locaux de partage et d'analyse et d'informations (*Fusion centers*). Il intervient même

parfois directement afin de coordonner les agences locales avec des agences fédérales ou d'autres agences d'un autre État ou d'une autre ville. (États-Unis, 2008b : 1-3). Ces *Fusions centers* sont intégrés au *National Center for Counterterrorism* qui est dirigé par le *Director of National Intelligence*, un poste du gouvernement fédéral créé en 2004 par la promulgation du *National Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*. Entre 2004 et 2007, le DHS a investi directement 254 millions de dollars dans les quelques 58 *Fusion centers* du pays. (États-Unis, 2008c), une somme à laquelle il faudrait ajouter les investissements en temps et en personnel des professionnels des diverses agences liées au DHS et au FBI afin de mesurer plus adéquatement l'effort fédéral en la matière. (Eack, 2002). Mais quoi qu'il en soit, l'exemple des *Fusion centers* est symptomatique du fait que, depuis le 11 septembre 2001, les policiers locaux sont en quelque sorte devenus la pratique des agents du gouvernement fédéral. Ils sont formés par du personnel de Washington, bénéficient des équipements payés par Washington et suivent des règles édictées par Washington, le tout en conformité avec une stratégie énoncée par Washington.

En définitive, les bouleversements dans l'exécutif fédéral au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, plus particulièrement la politique de sécurité nationale et création du DHS traduisent la volonté du fédéral de siéger au sommet d'une structure de sécurité civile qui intègre dans de larges proportions les mandats et les ressources des États fédérés. Washington, et plus spécifiquement encore la présidence, a affiché dès les premiers mois suivant l'effondrement du World Trade Center le désir de dessiner ce que sera en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle le modèle de gouvernance de la structure domestique de sécurité. Toutes les entités publiques ont ainsi été appelées à collaborer avec le gouvernement, pas uniquement au niveau fédéral, mais aussi au niveau des États fédérés. C'est principalement à travers la définition des modalités de coopération entre les premiers répondants de tout le pays, entre les professionnels de la police et du renseignement et entre les acteurs prenant part à la protection des infrastructures critiques que Washington manifeste son emprise sur l'architecture de sécurité civile du pays.

### **2.3.2. Des frontières « extensibles »**

L'appellation *Homeland Security* invite inévitablement à mettre l'accent sur l'intérieur du territoire. La section précédente illustre les formes que peut prendre de l'activité



gouvernementale dans la sphère interne. Toutefois, la sanctuarisation du sol national renvoie également à la question frontalière. Il ne faudrait pas penser que, parce que le fédéral investit massivement l'intérieur, les préoccupations liées au périmètre de sécurité s'effacent ou prennent une importance moindre. Le pourtour du territoire a conservé toute son acuité dans l'ère post-11 septembre et a même pris une nouvelle dimension. Les frontières ont fait l'objet d'une attention accrue avec un resserrement des modalités de surveillance des entrées et sorties du sol états-unien. Loin de se limiter à l'édification d'une « forteresse Amérique » qui serait faite de murs dressés le long d'un rectangle composé de l'Atlantique, du Pacifique, du 49<sup>ème</sup> parallèle et du Rio Grande, la gouvernance des frontières a pris une teinte encore plus internationale via des mesures qui ont des ramifications bien delà du territoire états-unien. En fait, avec l'administration Bush, ce sont plusieurs secteurs relevant de la sécurité civile qui se sont *internationalisés*. Les affaires extérieures étant l'apanage quasi exclusif du gouvernement fédéral, la stratégie de Washington visait à conférer visage transnational à des pans entiers de la sécurité civile a largement contribué à la marginalisation États et des acteurs locaux dans l'architecture de sécurité civile du pays. La stratégie états-unienne en matière frontalière suit en fait deux logiques complémentaires. La première renvoie à l'idée classique de forteresse et regroupe les mesures plus traditionnelles se rapportant aux frontières physiques. La seconde repose sur le concept *layered defense* (défense par couches) qui consiste à repousser les frontières de la sécurité des États- Unis au-delà des limites géographiques du territoire national. (De Boisgrollier, 2005)

Depuis 2002, l'activité du DHS a été plus que conséquente en matière de renforcement de la sécurité aux frontières du territoire national. Dans la droite ligne du *layered defense*, plusieurs programmes ont vu le jour. C'est le cas par exemple du *Container Security Initiative* qui implique l'utilisation de systèmes automatisés d'inspection des conteneurs dans les ports du pays, mais aussi parfois à l'étranger. Ce programme oblige également les navires à destination des États-Unis à transmettre le contenu de leur cargaison et les identités des membres d'équipage avant même que le bateau ne quitte son port de départ. (États-Unis, 2006b). On peut aussi citer le *Customs-Trade Partnership Against Terrorism*, une initiative visant plus spécifiquement les industries privées et qui propose des procédures en vue d'accélérer les procédures de passage en douane en échange d'une sécurisation accrue des cargaisons en amont par les entreprises. (De Boisgrollier : 2004 : 7). D'autres mesures ciblent

les citoyens ordinaires désireux de se rendre aux États-Unis. C'est le cas du *Passenger Name Record* (PNR) et de l'*Advance Passenger Information* (API) qui prévoient la transmission à l'avance au DHS d'éléments d'information sur les passagers dès la réservation de leur vol. Tous ces programmes font dire à De Boisgrollier (2005 : 106) que « la première ligne de défense dans le cadre du *Homeland Security* est désormais aussi bien au Mexique qu'au Havre ou encore à Singapour. »

Les partenaires nord-américains subissent peut-être encore plus que les autres les contrecoups de la logique du *layered defense*. Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité qui a vu le jour en mars 2005 est en fait un forum de discussion en vue de mettre en place entre le pays de l'ALENA des dispositifs de sécurité qui garantissent un commerce sûr dans toute la zone, et tout particulièrement aux États-Unis serait-on tenté de préciser. On effectue ici la jonction entre la lutte au terrorisme et la protection des intérêts économiques. Ce partenariat prévoit ainsi la mise en place d'une « communauté économique de sécurité » entre le Mexique, le Canada, et les États-Unis. (États-Unis, 2005). Il se développe sur la base un sommet annuel, d'un cabinet fantôme (composé par les ministres responsables dans chaque pays de la sécurité et de l'économie ; deux ministres par pays donc) et d'un Conseil nord-américain de la compétitivité (CNAC) qui regroupe les dirigeants des plus grandes entreprises de chaque pays. (Brunelle, 2007). Le PSP est donc une sorte de groupe de travail réfléchissant sur la manière de conjuguer l'économie et la sécurité. Il exclut les provinces et les États fédérés des réunions. Les négociations se déroulent pour le moment derrière des portes closes et à l'abri de tout débat public, si bien qu'il est pour l'heure difficile de se faire une idée sur les orientations préconisées. (Chapedelaine, 2007). On sait pourtant que les discussions touchent des sujets tels que la fourniture de produits énergétiques, comme le pétrole, le gaz et l'électricité, et l'approvisionnement en eau. (Brunelle, 2007). Le fait d'aborder ces thèmes laisse planer des doutes sur ce que le gouvernement central des États-Unis, mais aussi celui du Canada, compte faire dans des domaines où les prérogatives des États fédérés ou des provinces sont importantes.

Dès sa création, il était évident aux yeux des administrateurs de Washington que le DHS devrait interagir avec des pays étrangers afin de s'assurer adéquatement de ses mandats. (Segal, 2004 : A19). Mais l'ampleur de la tâche n'était pas, semble-t-il, adéquatement

mesurée. Asa Hutchinson (citée dans Pappalardo, 2004 : 66), l'ancienne ministre déléguée à la Sécurité des transports et des frontières relate à ce propos que ce qui l'a le plus surpris, c'était l'ampleur de la collaboration que le DHS a dû mener au niveau international. Et ce n'est probablement pas fini. Michael Chertoff, qui a succédé à Tom Ridge à la tête du DHS, continue de mettre de l'avant la nécessité de partenariats internationaux permanents avec les pays alliés en affirmant que

In my own prior job as head of the Criminal Division of the Department of Justice, we put people overseas to work with prosecutors and investigators in Europe precisely because we needed to build up a network of law enforcement that would parallel the network of terror. So this is not new, but as we are poised here two years after the Department was formed, it's a good time to start to think about how do we take this to the next level; how do we move beyond simply partnering on an individual episodic basis to building a true partnership that will operate in a mission-oriented focus, where we will work together with our allies overseas to accomplish a mission that will secure the entire world. (Chertoff, 2005).

Le moins que l'on puisse dire, c'est que les responsables états-uniens semblent avoir une conception plutôt large du *Homeland*, l'intérieur prend chez eux des aspects très exogènes<sup>21</sup>. Paradoxalement, alors que la Stratégie de sécurité nationale des États-Unis post-11 septembre choisissait de marginaliser les alliances traditionnelles, leur utilité réapparaît en force par le biais notamment de la politique de sécurité territoriale.

Les ententes internationales et régionales qui s'inscrivent dans la logique du *layered defense* sont complétées par un ensemble de mesure touchant les frontières physiques. L'idée de Frontière intelligente (*Smart Borders*) s'est, par exemple, rapidement imposée dans l'ordre du jour des autorités états-uniennes. (Mitchel, 2001). Au nom de ce concept, les agences fédérales impliquées dans la gestion des frontières se doivent d'être à même de détecter le plus rapidement possible les menaces avant qu'elles ne pénètrent le territoire, mais aussi après qu'elles l'aient fait, sans pour autant alourdir de manière trop indue les processus d'entrée et de sortie des biens et des marchandises sur le sol national. Afin d'atteindre cet objectif, les agences de surveillance des frontières se sont vues allouer des sommes considérables. Près de 2 milliards de dollars de plus qu'en 2002 leur ont ainsi été alloués en 2003 par le gouvernement fédéral. (Andreas, 2003a). La Garde côtière, le service de

---

<sup>21</sup> Il est intéressant de constater le paradoxe entre l'unilatéralisme affiché par Washington dans la conduite de la guerre globale au terrorisme et l'accent mis sur une approche concertée dès lors qu'il s'agit de sanctuariser le territoire national.

l'immigration et de la naturalisation (*Immigration and Naturalization Service* - INS) et celui des douanes (*Custom Service*), toutes des agences placées sous l'autorité du DHS, se sont ainsi retrouvés avec les budgets les plus conséquents de leur histoire. (Andreas 2003a : 7). Parmi les programmes les plus importants figure le US-VISIT qui touche les voyageurs ordinaires. Ceux-ci doivent désormais consentir à transmettre leurs données biométriques aux autorités états-uniennes s'ils veulent entrer sur le territoire. (Hite et Stana, 2007). Certaines mesures prises au nom de l'étanchéité des frontières ont eu tendance à s'immiscer dans la sphère interne. C'est le cas des programmes NEXUS (canado-états-unien), SENTRI (mexicano-états-unien) et FAST (valable pour tout l'ALENA) qui permettent de surveiller les parcours des personnes et des biens qui franchissent régulièrement les frontières du pays depuis leur point de départ jusqu'à leur destination. NEXUS et SENTRI vont même plus loin, car ils ciblent également les exportateurs c'est-à-dire ceux qui fabriquent le produit exporté. (Bélanger et al., 2004). On peut aussi placer dans une catégorie connexe l'offre d'un milliard de dollars faite aux hôpitaux en dédommagement des soins fournis aux immigrants illégaux. À charges pour les centres médicaux de procéder en contrepartie à un interrogatoire du patient sur son statut et de transmettre les informations recueillies aux autorités policières. (Éditorial du New York Times, 2004). On rejoint ici, via les frontières, la question de l'intégration de premiers répondants dont nous avons traité précédemment. Il apparaît en fait que les agences impliquées dans la gestion des contours du territoire ont vu leurs possibilités d'actions être élargies pour englober des mesures qui ont des ramifications profondes à l'intérieur du pays.

En somme, les frontières états-uniennes du 21<sup>e</sup> siècle ont pour caractéristique d'être particulièrement extensibles tant vers l'intérieur du sol national que vers l'extérieur. Les mandats des agences n'ont pas forcément été élargis suite au 11 septembre 2001, mais les mesures qu'elles sont désormais autorisées à prendre les conduisent à dépasser la gestion du stricte contour du pays pour intégrer des dimensions qui intéressent les États fédérés comme le commerce international des ressources naturelles, l'administration des systèmes de santé ou la sécurité dans les entreprises ; c'est-à-dire des compétences relevant en principe du palier fédéré. Cette situation est en grande partie attribuable à l'activité du DHS et des différentes agences qui en dépendent. Du fait de ses prérogatives en matière de politique extérieure le gouvernement central semble se croire en position de négocier seul des ententes

internationales sur des enjeux qui intéressent les acteurs locaux. Dans une optique similaire, en donnant un caractère plus endogène à la question de la sécurisation des frontières, le palier fédéral paraît penser qu'il peut amener les États à adopter ses vues quant aux modalités de gestion de la sécurité civile.

### **2.3.3. La marginalisation du Congrès, du Sénat et... des États dans la politique fédérale**

Le mode de gouvernance qui s'est dessiné après le 11 septembre 2001 a fait de Washington le grand architecte des structures de sécurité civile du pays. Cette situation a pris corps à travers des voies indirectes. Au prétexte d'une *nécessaire* coordination des efforts de tous les professionnels de la sécurité répartis sur le territoire, le personnel des États et des grandes villes s'est retrouvé intégré dans un système d'alerte, de surveillance et d'intervention dont les plans sont établis à Washington. Cette configuration tranche singulièrement avec la traditionnelle critique antigouvernementale et antifédérale qui parcourt habituellement la société états-unienne. (Fortman et Martin, 2008). Elle a pu s'opérer grâce à l'élan patriotique dont a bénéficié la présidence suite aux attentats de New York; un élan qui lui a permis de faire passer, sans trop rencontrer de résistance, un certain nombre de législations donnant à l'exécutif fédéral les coudées franches pour agir à sa guise en matière de sécurité du territoire. Si l'on considère que le Congrès, via le Sénat, constitue un moyen pour les États fédérés d'influer sur le cours de la politique nationale, alors la présidentialisation de la sécurité civile représente une atteinte à la marge de manœuvre des États dans la fédération.

Nous avons vu que le fédéralisme états-unien organise en principe une séparation stricte des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif (et même le judiciaire) et les modalités de *checks and balances* qui permettent d'empêcher la domination d'un acteur sur tous les autres. Le Congrès et la présidence sont ainsi dotés d'attributs qui font que l'un ne peut agir dans le consentement de l'autre. Ce système crée une forme de concurrence entre l'exécutif et le législatif pour décider laquelle des deux institutions dirige la politique du pays. (Lavorel, 2003). Le choc qu'a constitué le 11 septembre a suspendu pour un temps à cette lutte, le Congrès ayant accepté sans sourciller d'élargir les prérogatives de la présidence en matière de sanctuarisation du territoire national (le cas de l'adoption du PATRIOT Act de 2001 est parlant avec au Sénat 96 voix pour, 3 abstentions et 1 seul vote contre). Le tableau 1 ci-après

énumère les principales dispositions adoptées par le pouvoir législatif dans les deux ans suivant la date du drame national. Toutes vont dans le sens d'un élargissement des atouts de la présidence et d'une forme de renoncement du Congrès à contrecarrer les projets de la présidence dans le domaine de la sécurité nationale. Le ralliement derrière le drapeau et l'effacement des considérations partisans ont permis cette évolution qui, sur le long terme, peut s'avérer lourde de conséquences pour le fédéralisme états-unien.

Le climat de crise qui caractérise les mois suivant le 11 septembre 2001 a notamment permis de faire passer le fameux USA Patriot Act (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*) qui confère à l'exécutif des possibilités extrêmement larges en matière de lutte au terrorisme. Selon cette loi, la présidence possède de nouvelles prérogatives dans le domaine de la collecte d'informations, de d'immigration et de lutte contre le crime organisé (ce qui inclut le terrorisme). (États-Unis, 2001, American Civil Liberty Union, 2003). Les autorités policières fédérales sont, par exemple, désormais autorisées à enquêter sur une personne ou un groupe sans avoir à justifier de la probabilité d'une action criminelle. De plus, toute organisation politique peut faire l'objet d'une surveillance et les résidents non-citoyens peuvent être arrêtés, déportés ou se voir refuser l'accès au territoire états-unien sur de simples présomptions. Un suspect peut être détenu pendant six mois sans être inculpé et sans pouvoir se prévaloir des droits normalement conférés à tout justiciable par le système judiciaire américain. (American Civil Liberty Union, 2003). Bref, il s'agit d'emprisonner des gens non pas pour ce qu'ils ont fait, mais pour ce que le gouvernement estime qu'ils pourraient éventuellement manigancer.

L'activité législative post-attentats de l'automne 2001 ne se limite pas au domaine policier. L'*Aviation and Transportation Security Act* adoptée le 19 novembre 2001 a donné le jour à la *Transportation Security Administration* dont le mandat est de coordonner la sécurité dans les aéroports de tout le pays. Le gouvernement fédéral est désormais seul en charge du domaine.

Tableau 1

**Les principales lois fédérales états-uniennes adoptées entre le 11 septembre 2001 et la fin de l'année 2004**

<b>Lois</b>	<b>Date</b>	<b>Objet</b>
Authorization to Use Military Force	Septembre 2001	Autorise le président à utiliser la force contre les responsables des attaques du 11 septembre 2001 et leurs complices.
USA PATRIOT Act	Octobre 2001	Étend les prérogatives de l'exécutif en matière de renseignement, limite les droits de la défense et des suspects dans les cas de terrorisme, autorise une surveillance domestique avec moins de contrôle judiciaire que précédemment.
Aviation and Transportation Security Act	Novembre 2001	Création de la Transportation Security Administration qui a pour mandat de renforcer la sécurité dans tous les modes de transport à travers le pays.
Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act	Mai 2002	Augmente les ressources pour la sécurité aux frontières et l'échange d'information entre les agences gérant les frontières
Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act	Juin 2002	Mise en place de mesures devant permettre de prévenir et de répondre à des urgences en matière de santé publique et de bioterrorisme.
Trade Promotion Authority Act	Août 2002	Le Président peut désormais conclure seul un traité commercial. Le Congrès pourra ensuite l'approuver ou le rejeter mais il ne pourra pas le modifier.
Homeland Security Act	Novembre 2002	Création du <i>Department of Homeland Security</i> , dont la mission première est d'aider à prévenir, à contrer des actes terroristes.
Terrorism Risk Insurance Act	Novembre 2002	Création d'un fond d'assurance permettant de faire face aux conséquences financières d'une action terroriste.
Maritime Transportation Security Act	Novembre 2002	Mise en place de mesures pour protéger les ports nationaux et les voies navigables d'une attaque terroriste.
National Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act	Décembre 2004	Création du <i>Director of National Intelligence and National Center for Counterterrorism</i> afin de coordonner les activités de renseignement et d'analyse des informations.

Source : Congrès des États-Unis

Quelques 28 000 fonctionnaires fédéraux ont été recrutés pour prendre la place des compagnies privées qui effectuaient jusqu'alors le travail (Vergniolle de Chantal, 2004, Mead, 2003, et États-Unis, 2001). Les prérogatives des agents affectés à la surveillance des frontières sont élargies par le *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* et il est question de déportations hors du pays des personnes indésirables avant qu'ils ne comparaissent devant un juge. (Swarn, 2005). Le *Homeland Security Act* en instituant le DHS a, comme nous l'avons vu, lui aussi traduit le renforcement de l'emprise du gouvernement de Washington sur les structures de sécurité du pays.

Si on se réfère uniquement aux appellations et aux principes généraux des législations adoptées dans la foulée du 11 septembre 2001, on peut être tenté de conclure que l'activité de la présidence et plus largement du gouvernement fédéral se concentre dans des secteurs d'activité qui ont toujours été les siens (frontières, transport...) et que la redistribution des cartes ne chamboule pas véritablement les modalités de coopération entre États fédérés et palier fédéral. Ce serait selon nous, une erreur pour trois raisons principales. Premièrement, les mesures accompagnant la mise en place du nouveau cadre national sécurité telles que définies par Washington font appel aux premiers répondants qui, dans de larges proportions, relèvent des autorités locales. Dans la section précédente, nous avons d'ailleurs mis ce point en lumière tant en ce qui a trait aux affaires policières qu'à celles de la protection des infrastructures essentielles et des mesures d'urgence. Deuxièmement, la manière de redéfinir et d'élargir les voies d'intervention des organismes fédéraux ouvre la voie à des intrusions dans des domaines où jusqu'à présent le fédéral n'intervenait pas ou seulement de manière marginale. On en arrive par exemple à lier la sécurité des frontières, l'immigration illégale aux soins prodigués dans les hôpitaux de tout le pays. Troisièmement, en permettant à la Maison Blanche de définir les modes de gouvernance de la sécurité civile dans le pays, les États, dont les représentants siègent au Sénat, ont renoncé, au moins en partie, à influencer les stratégies de l'exécutif par les voies prévues par la Constitution.

En somme, la coordination des activités de sécurité civile mise en place par le gouvernement fédéral (la présidence, principalement) traduit en pratique une forme d'intégration des ressources des États fédérés et des grandes villes même si, sur un plan constitutionnel, il est inexact de parler de centralisation des pouvoirs. Aucune prérogative n'a explicitement ou



même implicitement été retirée aux États. Dans les faits, le palier fédéral, en redéfinissant à sa guise les manières de faire dans pratiquement tout se rapporte de près ou de loin à la sécurité civile, a tissé une toile multisectorielle et pan-nationale (et même internationale) qui lui confère un statut privilégié. Washington est désormais incontournable, car, d'une part, il intervient directement ou par des voies détournées dans toutes les sphères de la sécurité civile du pays et d'autre part, les États en laissant le Congrès renforcer la position de la présidence sur la sécurité intérieure lui ont laissé toute la latitude voulue pour agir selon son bon vouloir.

#### **2.4. Rôle et positionnement du palier fédéré : l'intégration par les subventions et la recherche d'une marge de manœuvre**

Depuis le 11 septembre 2001, l'activité tous azimuts du fédéral dans le champ de la sécurité civile a presque éclipsé le fait que jusqu'en 2001, c'était aux États qu'il revenait de gérer la majeure partie de l'appareil de sécurité civile du pays. La reconnaissance, implicite ou explicite par les États et les grandes villes du pays de la légitimité de Washington à redéfinir les modalités de coopération et d'intervention dans le domaine ainsi que l'accent mis, autant par la littérature académique que par les politiciens, sur les réorganisations à l'œuvre au sein du palier fédéral ont contribué à ce sentiment d'effacement des acteurs locaux dans le champ à l'étude. On a parfois l'impression qu'il a fallu que surviennent des événements médiatiques comme les ouragans Rita et Katrina ou les incendies à répétition qu'a connus la Californie pour que les analystes du domaine se rappellent que l'échelon local (les villes, les comtés et les États) regroupe le gros des effectifs et des moyens de l'architecture nationale de sécurité civile.

Les choses semblent s'être déroulées un peu comme si l'élan patriotique post-11 septembre 2001 avait non seulement libéré Washington de plusieurs contraintes législatives, mais qu'il avait aussi mis sous cloche les différends entre palier fédéral et États fédérés. Sept ans après les attentats de New York et de Washington, les langues commencent toutefois à se délier. On voit en effet émerger, au niveau local, une critique des plans et des programmes d'intervention mis en place par le fédéral. On remarque également que plusieurs États ont progressivement développé des programmes d'intervention et de prévention des catastrophes en dehors du cadre édifié par Washington. En fait, malgré l'attrait que représente les fonds fédéraux pour les professionnels locaux de la sécurité publique, il semble que certains États

aient cherché à se préserver une marge de manœuvre dans le domaine afin de ne pas se retrouver totalement inféodés au palier fédéral et de se voir, par exemple, confisquer certaines prérogatives dans le domaine de l'énergie ou des infrastructures critiques, notamment.

Cette section examine les modalités d'adaptation des États fédérés face à l'intrusion massive du palier fédéral dans un secteur qui, jusqu'à récemment, incombait surtout aux acteurs locaux et s'accordait fort bien d'un regard lointain et du soutien ponctuel du gouvernement fédéral. Nous verrons, dans un premier temps, que les programmes développés par Washington à l'intention des premiers répondants et les budgets alloués à la protection des infrastructures essentielles ont contribué à l'acceptation par les acteurs locaux de la main mise de Washington sur le système national de gouvernance de la sécurité civile. Les subventions ont joué le rôle d'un appât en vue de coordonner et d'intégrer les structures des grandes municipalités et des États. Cette partie nous donnera également l'occasion d'illustrer le fait que, malgré la promulgation de nombreuses lois laissant le champ libre à la présidence pour agir en matière de sécurité intérieure, le Congrès conserve des prérogatives majeures qui sont de nature à influencer l'action du gouvernement fédéral. Rappelons qu'à travers le Sénat, ce sont en principe les États qui font valoir leur position sur la politique fédérale. Dans un second temps, nous montrons que les États ont tout de même cherché à conserver une certaine autonomie dans le domaine de la sécurité publique. Leur stratégie a pris la forme d'une coopération entre paliers fédérés qui s'étend au-delà des frontières états-unienne.

#### **2.4.1. L'intégration des premiers répondants : l'appât des subventions et le renforcement du rôle des grandes villes**

Les appels à un financement plus adéquat de la communauté des premiers répondants se faisaient entendre bien avant le 11 septembre 2001. Les quelques trois millions d'intervenants en cas de catastrophe qui sont répartis à travers tout le pays ont cependant dû se résoudre à attendre un événement majeur à portée nationale pour voir les autorités du pays accéder à leurs demandes. (Rudmann et al., 2003) Les attentats de New York ont joué ce rôle et permis d'ouvrir le robinet budgétaire. Les États fédérés ne bénéficiant pas, pour la plupart d'entre eux, des marges de manœuvre financières nécessaires du fait d'une situation fiscale parfois précaire et de leurs Constitutions qui les obligent à l'équilibre budgétaires (seul le

Vermont est doté d'une Constitution autorisant des déficits), c'est de Washington qu'a afflué l'argent.

Le grand bouleversement politico-administratif qu'a connu le gouvernement fédéral suite au 11 septembre 2001 s'est traduit comme nous l'avons vu par un élargissement des prérogatives de l'exécutif dans les affaires de la sécurité intérieure. Cette situation manifeste une forme de renoncement du Congrès à contrôler de près l'action gouvernementale dans certains secteurs, mais il ne faudrait pas pour autant en conclure que le pouvoir législatif est aujourd'hui démuné face à la Maison blanche. En effet, environ 60 commissions et sous-commissions de la Chambre des représentants et du Sénat exercent un droit de regard sur les questions de *Homeland Security*. (Lavorel, 2003). Elles ne sont pas là uniquement pour valider ou rejeter les propositions de l'exécutif, elles peuvent modifier de façon substantielle un projet et, surtout, elles décident des modalités de financement. Le Congrès exerce une certaine emprise sur les cordons de la bourse). Or, comme le fait remarquer De Boisgrollier (2005 : 109),

Le budget de la sécurité territoriale, au-delà de son importance, présente une caractéristique essentielle aux yeux des parlementaires américains : il est susceptible de générer des retombées significatives au niveau local – un institut de recherche ici, un programme de sécurisation des frontières là –, préoccupations centrales de tout élu qui cherche à le rester.

Les marchandages sont donc âpres au Congrès qui a ainsi réussi à obtenir que chaque État reçoive au moins 0,75 % du montant total des allocations fédérales distribuées au niveau local en vue d'améliorer ou d'implanter de nouvelles structures. Jusqu'en 2007, les diverses formules d'appropriation par les États et les villes du budget du *Homeland Security* ont fait en sorte qu'environ 40 % du budget disponible était mécaniquement distribué. (De Rugy, 2005). Le reste des ressources semble pour sa part savoir été allouées de manière quelque peu étrange. On remarque, par exemple, qu'en 2002 le Wyoming, l'État le moins peuplé des États-Unis s'est vu attribuer une somme par habitant près de 9 fois supérieure à ce que l'État de New York a reçu, bien que ce soit ce dernier qui ait été durement touché et que ses premiers répondants soient parmi les plus à risque de tout le pays. (Reese, 2005). Ces bizarreries se sont progressivement estompées. En 2004, le Wyoming n'a plus reçu que 19 millions \$ ÉU alors que l'État de New York s'est vu attribué 190 millions \$ ÉU et la Californie 177 millions \$ ÉU. (Canagaretna et Williams, 2008 ; O'Hanlon, 2004). Malgré

cela, le Congrès a cru bon de clarifier les modalités d'attribution des fonds fédéraux à destination des premiers répondant à travers la promulgation en 2007 du *Implementing Recommendations of the 9/11 Act (9/11 Act)*. Les États se voient désormais allouer une somme minimale. On établit ensuite une sorte de péréquation entre les acteurs locaux selon le niveau de risques, la densité de population et les besoins les plus pressants. (États-Unis, 2007, États-Unis, 2004). Le Wyoming a souffert de ce nouveau mode de calcul, car il doit en 2008 se satisfaire du financement planché (6,2 millions \$ ÉU) alors que les États les plus densément peuplés en ont largement profité comme en atteste le tableau 2 ci-après.

**Tableau 2**

**Liste des dix États fédérés les mieux financés par le State Homeland Security Program du Department of Homeland Security en 2008**

<b>Californie</b>	110 090 000 \$
<b>New York</b>	76 500 000 \$
<b>Texas</b>	65 440 000 \$
<b>Floride</b>	37 090 000 \$
<b>Illinois</b>	34 960 000 \$
<b>Pennsylvanie</b>	30 310 000 \$
<b>New Jersey</b>	27 780 000 \$
<b>Georgie</b>	21 880 000 \$
<b>Michigan</b>	21 430 000 \$
<b>Virginie</b>	21 800 000 \$

Source : États-Unis, Department of Homeland Security

Les États se taillent la part du lion dans les 22 milliards de \$ ÉU qui ont été dédiés aux partenaires locaux de la sécurité civile depuis 2002. Ils monopolisent environ 50 % des ressources. (De Rugy, 2005). Un programme leur est spécialement consacré, le *State Homeland Security Program* (862,9 millions \$ ÉU en 2008) qui permet d'acquérir des équipements et de la formation selon des modalités préétablies (par le DHS, évidemment). (États-Unis, 2008). Il faut toutefois tenir compte d'autres programmes qui ciblent non pas le niveau de gouvernance, mais le secteur d'intervention si on veut avoir un portrait plus global

des ressources mises à la disposition des États par Washington. L'*Infrastructure Protection Program* (854,4 millions \$ ÉU en 2008) qui comme son nom l'indique vise la protection des bâtiments sensibles, l'*Emergency Management Performance Grants* (291,4 millions \$ ÉU en 2008) et le *Regional Catastrophic Preparedness Grant Program* (60 millions \$ ÉU en 2008) qui forment du personnel en vue de la gestion et de la prévention des catastrophes, l'*Operation Stonegarden Grants* (60 millions \$ ÉU) qui est spécialement orienté vers les zones frontalières et le *REAL ID Systems Integration and Data Verification Grant Program* (48,5 millions \$ ÉU en 2008) qui se rapporte à la sécurisation des documents officiels émis par les autorités locales (le permis de conduire, par exemple) sont tous des programmes auxquels peuvent s'abreuver les gouvernements des États fédérés. (États-Unis, 2008c).

Les villes aussi, bien qu'elles soient des entités en théorie dépendantes des États peuvent interpellier directement le palier fédéral pour bénéficier de ces fonds. Si rien n'était prévu spécifiquement pour elles à la création du DHS, dès 2003, les grandes municipalités du pays (plus exactement les 60 zones les plus urbanisées) ont vu un programme leur être réservé, le *Urban Areas Security Initiative* qui est doté en 2008 d'un budget de 781,6 millions \$ ÉU. (États-Unis, 2008). La ville recevant le plus de subventions est New York City avec 144,2 millions de dollars états-uniens en 2008. Suivent Los Angeles (70,4 millions \$ ÉU), Washington D.C. (59,8 millions \$ ÉU), Chicago (45,9 millions \$ ÉU), Houston (37,5 millions \$ ÉU) et Jersey City (35 millions \$ ÉU). Cheyenne, la capitale et la ville la plus peuplée du Wyoming n'apparaît même pas dans le classement 2008 des villes financées via le *Urban Areas Security Initiative* car elle ne rencontre pas les critères d'accès au programme. (États-Unis, 2008c)

Au total, les villes se seraient octroyées environ 20 % des 22 milliards \$ ÉU alloués depuis 2002 aux partenaires locaux de la sécurité civile soit 4,4 milliards de dollars \$ ÉU. (États-Unis, 2008c). On est relativement loin ici des 11 milliards de dollars \$ ÉU récoltés par les États fédérés, mais d'un point de vue politique ce montant, et surtout la manière d'allouer les ressources, n'en sont pas moins significatifs pour au moins deux raisons. Premièrement, les programmes mis en place par le palier fédéral font des zones les plus urbanisées une priorité de l'architecture nationale de sécurité. Les sommes qui sont allouées aux villes sont considérables et traduisent l'affirmation du rôle crucial des municipalités dans la prévention

et la gestion des catastrophes. Deuxièmement, en donnant accès à des modalités de financement qui permettent de sauter l'échelon fédéré, Washington renforce la position des maires face aux gouverneurs des États. Le gouvernement général crée en quelque sorte les conditions d'une concurrence entre les administrations locales (villes et États) pour l'attribution des subventions fédérales en même temps qu'il leur réserve des fonds spécifiques. Cette stratégie fait au final de Washington le point central d'un système de coopération en matière de sécurité civile fonctionnant selon le modèle du moyeu et des rayons qui fait, qu'en définitive, aucun acteur local ne semble être véritablement incontournable et pouvoir s'ériger seul contre les décisions de Washington. Un maire hostile aux dispositions du gouvernement fédéral risquerait par exemple, de se voir marginaliser au sein d'un État au profit du gouverneur, et inversement.

### **2.3.2. Une coopération interÉtats fédérés qui va au-delà des frontières nationales**

Dans la perspective de Washington, la coopération interÉtats fédérés et entre les villes était perçue comme nécessaire au renforcement des dispositifs de sécurité du pays. Il fallait simplement s'assurer que cette coopération rencontre les objectifs nationaux, utilise de façon optimale le personnel et les ressources et évite que des structures ne se dédoublent. Il s'agissait en quelque sorte de compléter le modèle de gouvernance du moyeu et des rayons par un ensemble de liens transversaux conférant au tout des allures de toile d'araignée. Washington a ainsi mis en place en 2005 le *State and Urban Area Homeland Security Strategy Guidance on Aligning Strategies with the National Preparedness Goal*. Ce programme a vocation à être le point de références des acteurs locaux de la sécurité civile. Il identifie sept priorités qui sont autant de normes à respecter pour les accords régionaux : 1) l'implantation du *National Incident Management System and National Response Plan* ; 2) la mise en œuvre du *National Infrastructure Protection Plan*; 3) le renforcement des capacités de collecte et de partage d'information ; 4) l'interopérabilité des modes de gestion et des équipements ; 5) la lutte contre les menaces CBRN ; 6) l'amélioration des services de médicaux en cas de pandémie ; et 7) la révision des plans d'intervention et de gestion des catastrophes. (États-Unis, 2005). Bref, les États et les villes sont en quelque sorte libres de s'associer avec des partenaires pour peu que ce soit selon les modalités fixées par Washington.

Ce que le gouvernement fédéral n'a pas paru relever immédiatement, c'est qu'il n'est pas le seul à être arrivé à la conclusion que la sécurisation du territoire passait par des partenariats avec des pays étrangers. Les États longeant le Rio Grande et surtout ceux bordant le 49<sup>e</sup> parallèle ont également fait ce constat et ils ont mis en place de nouvelles structures et/ou ils ont renforcé celles préexistantes pour tenir compte de la réalité post-11 septembre. Le réveil a été particulièrement brutal pour les États frontaliers du Canada qui s'étaient habitués à voir dans leurs voisins du Nord des partenaires économiques fiables et surtout pas une source d'insécurité. Avant le 11 septembre 2001, seulement 334 agents étaient affectés à la surveillance de la frontière entre le Canada et les États-Unis alors que plus de 9 000 personnes veillaient sur le Rio Grande. (Andreas, 2003b). Les jours de l'automne 2001 ont été marqués par problèmes qui ont inquiété autant les autorités fédérales des deux pays que les États et les provinces. C'est le cas par exemple de l'allongement des temps de passage à la frontière (de 1 à 2 minutes pendant l'été précédant à quinze heures en novembre) occasionnant des retards de livraison et des bouchons spectaculaires sur le pont de Windsor. (Andreas, 2003b). Toutes les parties tirant profit des échanges avec le Canada se sont donc trouvés dans l'obligation d'identifier le moyen de conjuguer logique sécuritaire et logique de marché.

La gestion des frontières étant une compétence fédérale, c'est en toute logique que Washington a joué un rôle déterminant dans cette question comme nous l'avons illustré précédemment. On remarque toutefois que les États ont également pris des mesures significatives en la matière. Le Vermont, par exemple, a donné une dimension internationale à son action en faveur du renforcement de la sécurité publique et de la préservation des intérêts économiques de l'État. On observe en effet que le ministère de la sécurité publique

is responsible for enhanced protection of the movement of international trade across the Vermont/Canada border, augmenting the security of the international supply chain, and for engaging foreign governments and trading partners in programs designed to identify and eliminate security threats before they arrive at Vermont's border crossings [...] The State of Vermont will apply all the resources available from the U. S. Department of Homeland Security (DHS) through the Office of Domestic Preparedness (ODP), Federal Agencies, adjacent States, and International Partners to address unique planning, training, and exercise needs to assist in building an enhanced and sustainable capacity to prevent, protect, respond to, and recover from the threat, acts of terrorism, or major disaster. (Vermont, 2005).

Cette conception du rôle des ministères de la Sécurité publique des États fédérés et la mention des dimensions internationales sont généralisables à l'ensemble des États bordant le Canada.

La stratégie des États en vue d'internationaliser la gestion de la sécurité civile est quelque peu analogue à celle employée par le fédéral pour amener ses agences (celle des frontières, notamment) à investir l'intérieur du territoire. Elle consiste à élargir le champ et les domaines couverts par une compétence reconnue au palier de gouvernement. Avant le 11 septembre 2001, l'énergie, la gestion des ressources naturelles, les transports et la police avaient déjà donné lieu à des accords transfrontaliers entre les gouvernements fédérés répartis de part et d'autre de la plus longue frontière non militarisée du monde (comme le veut un cliché éculé). Certaines structures existaient déjà. C'est le cas par exemple du Conseil des gouverneurs des Grands lacs, Coalition des transports à la frontière de l'Est (CTFE) ou encore de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle Angleterre et de l'Ouest canadien. On remarque toutefois que la participation des États et des provinces à ces forums transfrontaliers a été plus assidue après le 11 septembre. (Canada, 2004). D'autres forums sont des créations postérieures aux attentats de New York et ciblent spécifiquement la sécurité civile comme enjeu de collaboration. C'est le cas du *Northeast Regional Homeland Security Agreement Directors* (NRHSAD) qui regroupe les responsables de la sécurité intérieure de six provinces canadiennes, de dix États américains, du gouvernement du Canada ainsi que le gouvernement des États-Unis. À travers cette structure les partenaires collaborent en vue de créer des liens d'échange d'informations et d'assistance mutuelle en cas de sinistre. On a aussi vu plusieurs États (New York, le Maine, le Vermont, le New Hampshire, le Michigan notamment) signer des ententes de coopération avec des provinces canadiennes en matière de sécurité civile (Deschênes, 2004).

Il va sans dire que le *State and Urban Area Homeland Security Strategy Guidance on Aligning Strategies with the National Preparedness Goal* et les priorités qu'il établit n'ont pas juridiction sur le territoire canadien. Ces accords binationaux conclus au niveau des États fédérés sans concertation avec Washington soulèvent plusieurs questions qui restent pour l'heure sans réponse. Qu'advient-il par exemple des critères d'interopérabilité voulus par Washington ? Ont-ils des ramifications au-delà du 49° parallèle ou sont-ils laissés de côté par



des États fédérés qui préfèrent recourir à l'aide du voisin plutôt que de se conformer à une liste d'épicerie et des règles de gestion fédérales qu'ils estiment trop contraignantes ? En l'absence de prise de position publique de la part des gouverneurs sur ces enjeux, on ne peut que spéculer sur les motivations à construire des structures internationales de sécurité civile hors du cadre établi par Washington. L'hypothèse que les États fédérés ont cherché à se ménager des voies pour s'affranchir au besoin de la tutelle de Washington doit cependant être considérée. On peut aussi légitimement penser que la mise en place du Partenariat pour la sécurité et la prospérité suscite des inquiétudes chez les gouverneurs. Voir Washington s'asseoir loin des yeux et des oreilles des acteurs locaux avec Ottawa et Mexico pour chercher à s'entendre avec eux sur des dispositions touchant le commerce des ressources naturelles et la sécurité des voies d'approvisionnement ne doit pas plaire à tout le monde. Il s'agit de domaines où les compétences des États fédérés et parfois même des villes sont en principes reconnues par la constitution du pays.

## **2.5. Conclusion : le leadership (quasi) intégral de Washington**

L'exposé auquel nous venons de procéder tentait de présenter une lecture du repositionnement des paliers de gouvernement dans le fédéralisme états-unien suite aux événements du 11 septembre 2001. Nous avons observé que l'activisme du gouvernement fédéral en matière administrative (réorganisation de l'exécutif, nouvelles politiques, élargissements des procédés de mise en œuvre des mandats du gouvernement, multiplication des programmes d'intervention, etc.) que législative (nombreuses lois se rapportant à la sécurité civile) se fait dans le sens d'un renforcement de l'emprise des décideurs de Washington au détriment de tous les autres acteurs de l'architecture de sécurité civile du pays. On ne peut pas parler d'une centralisation formelle des pouvoirs dans les mains de Washington, car au final, aucune compétence n'a été retirée aux États pour être confiée au palier fédéral. Mais c'est une des caractéristiques du dossier de la sécurité civile dans la fédération états-unienne et du fédéralisme coercitif qui la caractérise que d'être avant tout une affaire de pratique plutôt que de principes constitutionnels.

Conformément au souhait du président Bush, le *Homeland Security* est, à n'en pas douter, une stratégie nationale et non fédérale. Grâce aux imposants budgets qui l'accompagnent et au DHS, elle aspire vers elle tous les acteurs locaux. Elle met le gouvernement général en

position de décider des plans, des équipements et, en fait, de pratiquement tout ce qui est jugé nécessaire à sa mise en œuvre. Washington a instauré un modèle de coopération qui intègre bon nombre des ressources qui, formellement, continuent de dépendre des autorités locales. Si ces dernières entendent être financées adéquatement elles doivent suivre les directives fédérales.

Le moins que l'on puisse dire c'est qu'on n'a pas assisté à une résistance farouche des États face à la prise en charge de la sécurité civile par Washington. En fait, les autorités locales (autant les États que les villes) ont semblé s'accommoder fort bien de la nouvelle ambition du fédéral. Les États ont vu à travers le *Homeland Security* l'opportunité d'accéder à des ressources qu'ils réclamaient en vain depuis plusieurs années. La dynamique qui prévaut au Congrès autour du financement de l'appareil de sécurité civile du pays nous fait dire que, tant et aussi longtemps que le robinet financier continuera d'abreuver les États à coup de milliards de dollars, il est peu probable de voir la tendance s'inverser. On note tout de même que les États ont cherché à se ménager des marges de manœuvre face au rouleau compresseur fédéral et à ses budgets. Des partenariats internationaux ont notamment été conclus avec des provinces canadiennes. Ils ont pour effet de renfoncer au moins en partie l'autonomie des paliers fédérés face à Washington en matière de sécurité civile en offrant des alternatives au régime « tout fédéral » qui leur est proposé avec insistance. On relève également que les États, via le Sénat, sont toujours en mesure d'influer de manière significative sur la forme et l'ampleur des mesures prises par le gouvernement fédéral. Malgré les importantes concessions faites à présidence dans de multiples secteurs de la sécurité civile, le Congrès conserve encore les cordons de la bourse.

### **CHAPITRE 3**

## **LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LE FÉDÉRALISME CANADIEN DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001**

Peut-être malgré eux, les Canadiens ont été entraînés dans la logique sécuritaire qui prévaut aux États-Unis. On remarque en effet que les conséquences du 11 septembre 2001 en matière de sécurité civile ne se sont pas uniquement manifestées sur la scène états-unienne, mais qu'elles se sont aussi infiltrées dans la Confédération canadienne. En attestent, par exemple, la mise en place à Ottawa (le palier fédéral) d'un ministère de la Sécurité publique et de la protection des infrastructures essentielles et l'adoption d'une politique de sécurité intérieure fédérale, la première de l'histoire du pays, répondant en partie aux exigences de Washington dans ce dossier. Ce chapitre élabore un portrait détaillé de la situation caractérisant l'évolution du champ de la sécurité civile au Canada suite aux attentats de l'automne 2001 en sol états-unien. Nous mettons ici l'accent sur les ambitions affichées dans le domaine par Ottawa, les provinces et les grandes municipalités du pays. Nous décrivons les principaux programmes et politiques adoptés par les divers paliers de gouvernement de la fédération. Ce chapitre porte aussi une attention particulière aux mesures inspirées des initiatives états-uniennes ainsi qu'aux réticences que manifestent parfois les provinces (et en premier lieu le Québec) face à la nouvelle donne sécuritaire.

Nous suivons ici le même modèle que pour le chapitre précédent afin d'autoriser, dans une partie subséquente, les comparaisons entre les deux pays. Nous procédons en quatre étapes. Dans un premier temps, nous exposons le cadre constitutionnel qui régit le fédéralisme canadien. Nous présentons, dans un second temps, la manière dont ce cadre conditionne l'organisation du champ de la sécurité civile ainsi que les principales caractéristiques du domaine à la veille du 11 septembre 2001. Nous verrons que la réflexion canadienne sur la sécurité est bien antérieure au 11 septembre 2001 et que, si elle est régulièrement influencée par les États-Unis, elle possède également à bien des égards des caractéristiques originales. Dans un troisième temps, nous identifions les stratégies (réorganisation administrative, nouvelles politiques, etc.) traduisant le repositionnement d'Ottawa dans le domaine à l'étude.

Dans un quatrième temps, nous retraçons les grandes lignes des stratégies adoptées par les provinces ainsi que leurs modalités de mise en œuvre ; c'est-à-dire, les principaux changements ayant affecté la gestion des crises internes et des problèmes plus quotidiens de la sécurité publique. Une attention particulière sera portée au Québec qui assume un rôle singulier dans la dynamique fédérale/provinciale. Ce chapitre se termine sur une synthèse où nous tentons de qualifier la manière dont s'exprime la dichotomie autonomie/coopération dans la Confédération.

### **3.1. Le cadre constitutionnel du fédéralisme canadien**

Si l'on définit une Constitution comme l'ensemble des règles qui encadrent le fonctionnement de l'État, alors la Constitution canadienne regroupe des éléments qui vont bien au-delà de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. L'analyse du cadre constitutionnel canadien doit en effet tenir compte des lois constitutionnelles, des arrêts de la Cour suprême qui interprètent les textes fondateurs, des traités internationaux et, tradition britannique oblige, de la coutume, c'est-à-dire des pratiques qui sont acceptées et reconnues comme légitimes par les acteurs de la fédération. Comme pour le cas états-unien, nous n'avons pas pour ambition de fournir une analyse exhaustive de ce cadre, mais simplement de procurer quelques repères permettant de dessiner les contours d'une culture politique canadienne dans la manière d'aborder les questions de sécurité civile dans le pays et plus largement la relations fédérales/provinciales.

Dans cette optique, d'après le modèle utilisé pour le second chapitre, nous présentons ici les principaux éléments du fédéralisme canadien en vue de déterminer l'influence qu'ils ont sur le traitement des enjeux sécuritaires auxquels est confronté le pays. Une attention particulière est d'abord portée aux dispositions relatives au parlementarisme canadien. Nous nous intéressons ensuite aux partages des compétences entre les autorités locales (les provinces et les municipalités) et le palier fédéral. Il sera alors temps de mettre en exergue le caractère centralisateur du fédéralisme canadien.

### 3.1.1. Un parlementarisme favorable à l'exécutif

Outre l'adoption du fédéralisme comme mode d'organisation politique, plusieurs similitudes dans les trajectoires canadiennes et états-uniennes sont observables. Dans les deux cas, par exemple, la sécurité joue un rôle moteur dans la décision de centraliser certaines activités. Sauf qu'en 1867, au nord du 49<sup>e</sup> parallèle ce sont États-Unis et pas le Royaume-Uni qui constituent la principale menace. (Morton, 2007, Rémillard, 1985). Si le rejet de la tradition britannique paraît très clairement dans les dispositions constitutionnelles états-uniennes, il en va tout autrement dans le cas canadien. On peut même dire que l'héritage britannique est très présent dans l'organisation politique du pays. Les Pères fondateurs du dominion nord-américain, n'ont nullement cherché à inventer un nouveau régime politique. Les préoccupations entourant la création Confédération canadienne sont davantage marquées par une forme de pragmatisme (sécurité, mieux-être économique, maintien du lien avec Londres, expansion territoriale, nécessité de se défaire d'un modèle politique peu satisfaisant, etc.) que par une ambition de créer un régime affranchi des l'absolutisme de la couronne d'Angleterre et faisant la part belle à l'idéologie des lumières. (Pelletier, 2005). Loin d'avoir été fondé en opposition à la métropole, le cadre constitutionnel canadien revendique une filiation directe avec Londres. L'adoption du parlementarisme tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial en est une manifestation.<sup>22</sup> La méfiance face aux États-Unis associée à l'adoption de plusieurs institutions métropolitaines font que le cadre constitutionnel qui régit le fédéralisme canadien est fort différent de celui de son voisin continental.

Depuis la Loi constitutionnelle de 1867, le Canada fonctionne sur un véritable modèle fédéral fondé sur le parlementarisme. Les assemblées législatives du pays tant au niveau central que provincial, s'articulent autour d'un système bicaméral. (Hare, 1993). Celui-ci est caractérisé par une chambre basse d'élus (la Chambre des communes) et une chambre haute de représentants nommés par le gouvernement (le Sénat). Cette dernière assemblée a, en principe, pour rôle de protéger les intérêts des régions et des provinces. Il est toutefois bien loin d'avoir le poids de son homologue états-unien ; les Sénateurs ne jouant dans les faits

---

<sup>22</sup> Notons que de 1840 à 1867, le Canada a connu une sorte de période pré-fédérale avec un régime unitaire qui, dans les faits, laissait au Canada de l'Est (l'ancien Bas-Canada) une grande latitude pour appliquer sur son territoire des législations particulières.

qu'un rôle marginal dans la vie politique canadienne. (Ajzensat, et *al.*, 2004). On remarque, par exemple, que si le Sénat canadien est autorisé à initier de projets de loi, ceux-ci ne peuvent porter sur les ressources ou les dépenses de l'État. La portée des initiatives sénatoriales s'en retrouve inévitablement réduite. Les Sénateurs sont de plus nommés par le gouvernement et non élus ce qui a pour conséquence de limiter leur légitimité démocratique. (Campbell, 1978, Bernard, 1995).

La Chambre des communes joue un rôle bien plus substantiel au sein de la gouvernance fédérale. Tous les députés qui y officient sont élus et représentent la population du pays. Les sièges de cette instance sont répartis entre les provinces, à peu près en proportion de la population. Toutefois, pour assurer une représentation minimale à chaque province, aucune ne peut avoir moins de députés qu'elle n'a de sénateurs. (Bernard, 1995, Pelletier et Tremblay, 2005). L'usage veut que le chef du parti ayant remporté la majorité des sièges à la Chambre des communes soit nommé Premier ministre. Celui-ci choisit les membres du Cabinet dans les rangs des députés qui sont membres de son parti ou, plus rarement parmi les Sénateurs. Le principe de la responsabilité gouvernementale implique que le Premier ministre et le Cabinet ne puissent diriger le pays sans la confiance de la Chambre des communes. (Massicotte, 2005). En d'autres termes, le gouvernement doit jouir de l'appui et de la confiance des députés pour se maintenir au pouvoir. Il est d'ailleurs redevable devant la chambre basse et donc, indirectement, devant la population. Il peut être défait lors d'un vote portant sur une mesure importante, comme le budget, une initiative fiscale majeure ou encore lors d'un vote de confiance. S'il est désavoué, le gouvernement doit alors remettre sa démission ou demander au gouverneur général<sup>23</sup> de convoquer de nouvelles élections. (White, 2005).

En ce qui concerne les relations entre les différentes instances du gouvernement fédéral, les choses s'articulent différemment dans le cas canadien que dans le régime présidentiel états-unien, notamment en ce qui concerne la séparation des pouvoirs (encore qu'il faille relativiser du fait du système *de Checks and balance*, notamment). Si, au Canada, on distingue bel et

---

<sup>23</sup> Le gouverneur général est le représentant de la Reine au Canada. Cette dernière continue d'être dans les faits la chef d'État. Le gouverneur général ne joue cependant qu'une fonction symbolique.

bien un organe exécutif, un organe législatif et un organe judiciaire<sup>24</sup>, on ne retrouve pas dans le parlementarisme canadien le même principe d'étanchéité entre ces différentes sphères qui prévaut aux États-Unis. En théorie, dans un régime parlementaire, la fonction législative, qui consiste à définir les règles d'applications générales régissant les citoyens et les institutions, est prééminente sur la fonction exécutive qui, pour sa part, s'attache à déterminer les modalités d'application des règles édictées par le législatif (son rôle vise à concrétiser les décisions de l'Assemblée législative). (Bernard, 1977).

Au Canada, on observe plutôt que, si le mode de fonctionnement du gouvernement fédéral canadien exige une collaboration étroite entre le législatif et l'exécutif, la coopération est clairement déséquilibrée et favorise le gouvernement au détriment du parlement. (Massicotte, 2005). Malgré la possibilité pour ce dernier de défaire le gouvernement, l'exécutif domine l'organe législatif. En effet, en ce qui a trait à l'élaboration des lois, on constate, par exemple, que le Cabinet élabore la plupart des projets. Il bénéficie en la matière d'une forme de préséance sur la Chambre des communes qui joue essentiellement un rôle de légitimation. Le pouvoir législatif se situe en fait au terme du processus législatif et seulement en de rares occasions à son origine.<sup>25</sup> (Bernard, 1977). On voit également que les mécanismes de contrôle de l'administration publique sont une prérogative des ministres qui, bien qu'issus du parlement, sont avant tout liés au premier ministre du fait de la solidarité ministérielle. (Bourgault, 2005, Delvove et Lesguillons, 1964). Le législatif est donc là pour invalider ou, plus certainement, pour valider l'action gouvernementale.

Le premier ministre étant le chef du parti le plus influent de la Chambre des communes, il peut, par le truchement de la ligne de parti, aisément s'assurer du support explicite d'une

---

<sup>24</sup> Parce qu'il n'a pas le pouvoir d'initier des lois, des politiques et des programmes, ce dernier pouvoir est plus marginal dans notre étude, il n'est en fait abordé que via les théories judiciaires interprétatives et les conséquences qui en découlent en termes de centralisation (voir page 88). Précisons qu'il est incarné par la Cour suprême du Canada, la plus haute instance juridique du pays. La Cour est indépendante du Parlement et du pouvoir exécutif même si les juges sont nommés par le Premier ministre. Comme dans le cas états-unien, nous avons choisi de concentrer notre analyse sur les deux autres pouvoirs car ce sont eux qui ont la capacité d'initier les lois et qui sont donc les principaux moteurs de changement dans la vie politique du pays.

<sup>25</sup> En matière de sécurité civile relevons ici une exception notable : la loi fédérale sur les gangs de rue est une initiative de l'assemblée et législative et plus précisément encore du Bloc québécois, c'est à dire du seul parti qui, du fait de sa position souverainiste, n'a pas vocation à exercer le pouvoir à Ottawa.

majorité de députés. (White, 2005). Dans la situation habituellement rare, mais pourtant durable depuis 2001, où le gouvernement est minoritaire à la chambre, il est en mesure de faire accepter ses vues en négociant avec les partis d'opposition. Le Premier ministre peut aussi compter sur l'abstention des députés de l'opposition lors d'un vote dans les cas, par exemple, où les adversaires rechignent à déclencher des élections. Sur bien des aspects, la domination exercée par le Cabinet fédéral et par son chef sur la vie politique canadienne a de quoi rendre envieux le Président états-unien. Il convient toutefois de rappeler que le Premier ministre canadien doit composer avec ses homologues provinciaux qui, à l'échelon fédéré, bénéficient globalement d'une marge de manœuvre équivalente.

### **3.1.2. Le partage des compétences entre les paliers de gouvernement**

Les articles 91 à 95 de la Loi constitutionnelle de 1867 établissent les compétences attribuées à chaque niveau de gouvernement. Au moment de donner corps en 1867 au fédéralisme canadien, il a été décidé que les provinces conserveraient leurs frontières et qu'elles auraient leurs propres institutions politiques. On a toutefois limité leurs compétences législatives et exécutives à des questions qu'on estimait alors à caractère local, social ou privé. Cette définition des pouvoirs provinciaux s'inspirait en partie de l'expérience vécue à travers le Canada-Uni (1840-1867) où, bien qu'en présence d'une structure unitaire, le Canada-Est bénéficiait d'une large autonomie et de lois spécifiquement faites pour lui. (Anjzestat et *al.*, 2004). Le palier fédéral s'est, pour sa part, vu attribuer des compétences dans le domaine économique surtout, mais aussi, comme c'est traditionnellement le cas dans les fédérations, dans les enjeux de la défense du territoire et de la gestion des frontières. En fait, à bien des égards, le fédéral exerce ses compétences dans les domaines qui auparavant relevaient de la métropole britannique. Nous reprenons ici de façon plus détaillée les modalités du partage des compétences entre le gouvernement central et les provinces tel qu'établies par la Loi constitutionnelle de 1867.

#### **3.1.2.1. Les compétences du palier fédéral**

L'article 91 énumère 29 secteurs de compétence fédérale. (Canada, 1867). Les pouvoirs les plus importants du concernent l'économie, la défense et la politique étrangère (bien que ce dernier point ne soit que très succinctement abordé). En matière d'économie, Ottawa assure la conduite de la politique monétaire, la réglementation des échanges et du commerce ainsi



que la gestion de la dette publique et de l'emprunt. Le gouvernement central a, par exemple, pour tâche d'assurer la conduite du commerce intérieur et la péréquation entre les provinces. Il assume également des responsabilités dans le domaine des pêcheries et a autorité sur les voies navigables et les ports. (Pelletier, 2005).

Ottawa est le garant de l'intégrité territoriale du pays. À ce titre, le palier fédéral dispose de l'autorité sur la milice (c'est-à-dire sur les forces armées), il peut décider des modalités du service militaire (conscription, notamment) et il est en charge de la surveillance de côtes et des frontières terrestres. (Bernard, 1977). Les relations avec les peuples autochtones lui sont aussi déléguées. Notons que les rébellions de la Rivière rouge et du Nord-ouest ont donné une dimension martiale à ce mandat. (Morton, 2007). Les attributions d'Ottawa couvrent également certaines activités de nature policière. Le palier fédéral administre, par exemple, son propre code criminel et des pénitenciers. Il dispose même d'une police fédérale avec la Gendarmerie royale du Canada. (Gareau, 2000).

L'enjeu de la politique étrangère est plus ambigu. Selon la Constitution, la conduite de la politique étrangère incombe *implicitement* au gouvernement fédéral. Toutefois, la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux limite l'exercice de cette responsabilité. Ottawa ne peut en effet ratifier un traité international touchant un secteur de compétence provinciale sans le consentement de toutes les provinces. (Kinsella, 2007). Cette situation s'est manifestée pour la première fois lorsque premier ministre Bennett a voulu, dans le cadre des réformes pour sortir de la grande dépression des années 1930, s'aligner sur les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Or, travail étant une compétence provinciale du fait de l'article 92 de la constitution de 1867, et l'OIT ayant été constituée par un traité (celui de Versailles en 1919) ratifié par le Canada sans l'accord des provinces, la Cour suprême du Canada a jugé que les conventions de l'OIT étaient sans effet au pays. (Kinsella, 2007). Cette caractéristique de la politique étrangère n'est pas sans conséquence dans notre étude dès qu'on considère les impacts éventuels du Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP). Ce dernier réunit en effet les gouvernements du Canada, des États-Unis et du Mexique, mais il exclut les provinces, alors qu'il s'intéresse pourtant de près à la question énergétique et à la sécurité civile, c'est-à-dire à des sphères où l'échelon fédéré a son mot à dire. (Brunelle, 2006).

### 3.1.2.2. Les compétences des provinces

L'article 92 énumère 16 domaines confiés aux législatures provinciales. Les pouvoirs provinciaux couvrent de façon générale toutes les matières de nature locale, sociale ou privée. On leur attribue donc des compétences dans le droit civil (célébration des mariages, par exemple) et le droit de la propriété. Les provinces administrent, par exemple, la vente des terres publiques, les bois et les forêts qui s'y trouvent. (Levy et White, 1994). Afin d'être en mesure d'accomplir ses missions, le palier fédéré dispose d'un pouvoir de taxation et est également habilité à emprunter. En matière de sécurité civile, les provinces jouent un rôle majeur en gérant l'essentiel de l'appareil policier et judiciaire ainsi que des prisons publiques. Échelon de gouvernance locale par excellence, les municipalités sont une de leur chasse gardée. Constitutionnellement (article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867), les villes sont en quelque sorte des *créatures* des provinces. Elles disposent toutefois d'un statut particulier en comparaison des autres institutions relevant de l'autorité provinciale si bien qu'on tend parfois à les considérer comme un ordre de gouvernement à part entière dans la fédération canadienne. (Bernard, 2000). Cette considération particulière tient au fait que les villes bénéficient d'une autonomie non négligeable par rapport aux provinces; elles sont, par exemple, en mesure de prélever certaines taxes. (Saint-Pierre, 1994). Leur marge de manœuvre est cependant limitée. En effet, la saga des fusions/*défusions* municipales au Québec a clairement illustré le fait que c'est aux provinces qu'il revient de fixer les normes selon lesquelles doivent fonctionner les villes.

Certaines compétences sont clairement identifiées par le texte de 1867 comme étant partagées entre le fédéral et le provincial. On pense notamment aux secteurs de l'éducation, de l'immigration et de l'agriculture qui sont mentionnés aux articles 93 et 94 de la constitution. (Canada, 1867). On ne pouvait toutefois deviner au XIX<sup>e</sup> l'importance que certains domaines identifiés à l'époque auraient 150 ans plus tard. L'environnement, l'énergie, les communications, le développement, les politiques industrielles, le tourisme, et de façon générale, les déplacements de personnes sont des sphères stratégiques qui interpellent le niveau national comme le niveau local (parfois la sécurité civile, d'ailleurs). Or, elles ne sont couvertes par aucun article de la Constitution en ce qui concerne la division des pouvoirs

entre le fédéral et les provinces. Ces enjeux appellent donc techniquement à une collaboration entre les échelons de gouvernement.<sup>26</sup> (Tremblay, 1994).

### **3.1.3. Un fédéralisme centralisateur**

Dans la fédération canadienne, l'existence de compétences partagées est souvent synonyme tant de conflit que de coopération. Les querelles relatives aux champs de compétences sont fréquentes et on remarque qu'elles ont souvent eu tendance à déboucher sur une situation favorable à Ottawa. On peut identifier plusieurs mécanismes ayant permis au fil du temps la centralisation dans les mains du gouvernement central de certaines prérogatives. Ils sont en fait de deux ordres différents à savoir 1) les théories judiciaires interprétatives de la constitution et 2) les pratiques constitutionnelles de l'exécutif fédéral.

#### **3.1.3.1. Les théories judiciaires interprétatives**

Une théorie judiciaire interprétative est une sorte de principe auquel se réfère la Cour suprême du Canada pour trancher les litiges ayant trait aux champs de compétence. Jusqu'en 1875, c'est au Comité judiciaire du conseil privé britannique qu'il revenait de jouer l'arbitre depuis Londres. La plupart des spécialistes du fédéralisme canadien s'entendent pour dire que cette période s'est avérée être la plus décentralisatrice qu'a connue le pays. À croire, comme le laisse entendre Lajoie (2007), qu'il est plus facile de prendre le parti des provinces lorsqu'on ne perd pas effectivement de pouvoir à l'issue de la décision. Quoi qu'il en soit, on doit admettre que la *canadianisation* de l'arbitrage avec l'entrée en scène de la Cour suprême marque le début d'une série de jugements qui vont dans le sens d'une centralisation toujours plus poussée des pouvoirs et des compétences. Les juges canadiens se sont appuyés sur cinq théories pour trancher dans le sens d'une fédéralisation de la vie politique canadienne, à savoir : 1) les compétences accessoires implicites, 2) la prépondérance fédérale, 3) les compétences résiduelles, 4) l'état d'urgence et 5) les dimensions nationales. Les trois premières théories sont présentes dans la Constitution de 1867 alors que les deux autres ont été introduites par la suite et sont considérées comme des mesures d'exception. Notre but n'est pas de rentrer dans les détails de la jurisprudence née des arbitrages de la Cour suprême.

---

<sup>26</sup> Nous ne sommes pas ici dans le domaine des compétences résiduelles (voir pages 88-89) puisque les secteurs ciblés ne sont pas nouveaux.

Il s'agit, plus modestement, d'exposer les mécanismes qui peuvent avoir une incidence dans le champ de la sécurité civile.

- 1) Le mécanisme de la compétence accessoire implicite permet au gouvernement fédéral de légiférer dans des domaines qui relèvent en principe exclusivement des provinces au prétexte que la réalisation efficace de ses mandats rend la chose nécessaire. (Canada, 1880). Ce procédé instaure une sorte de paradoxe où une compétence peut à la fois être exclusive au palier fédéré, mais être investie par le gouvernement central. Relevons également la difficulté de cerner de façon précise l'état de nécessité. (Lajoie, 2007). Via la compétence accessoire, la Cour suprême a, par exemple, opté pour une interprétation plutôt large du droit fédéral de légiférer pour assurer « la paix, l'ordre, et le bon gouvernement du Canada » (Canada 1867) en donnant la possibilité à Ottawa d'intervenir en matière de pollution ou de gestion des eaux douces intérieures, c'est-à-dire dans des domaines relevant en principe du palier provincial. (Canada, 1988). Le potentiel d'application de cette mesure dans le champ de la sécurité civile apparaît important. L'idée d'une coordination des efforts à un niveau national semble très pouvoir être justifiée par cette interprétation de la constitution de 1867.
- 2) La prépondérance fédérale donne, en cas de conflit entre des législations provinciales et fédérales sur le partage des compétences, la préséance au gouvernement central. (Lucas, 1987). Là encore, l'existence au fédéral et au provincial de politiques de sécurité intérieure ou civile sensiblement différentes laisse entrevoir des possibilités de frictions entre paliers de gouvernement, des querelles qui risquent au final de se solder par un arbitrage favorable à Ottawa.
- 3) Les articles 29 et 91 de la loi constitutionnelle de 1867 ont donné corps aux compétences résiduelles. Ils permettent d'attribuer au gouvernement fédéral, « les catégories de sujet expressément excepté dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés [...] aux législateurs des provinces. » (Canada, 1867). Il faut comprendre par là que toute matière non dévolue de manière explicite aux provinces par la Loi constitutionnelle de 1867 tombe de facto sous la coupe du gouvernement fédéral. 150 ans après l'instauration du fédéralisme au Canada, le progrès technique aidant, on peut aisément comprendre l'impact majeur que cette théorie judiciaire interprétative a eu et risque encore d'avoir sur

la tendance à la centralisation des compétences. Le nucléaire ou encore les télécommunications, par exemple, sont autant de domaines qui ont émergé depuis le texte de 1867. Il s'agit donc des sphères relevant du fédéral.

- 4) L'état d'urgence est un mécanisme qui permet de mettre en place « des mesures spéciales pour faire face à des situations de crise, qu'elles proviennent de troubles civils, d'insurrections, de guerres ou de perturbations économiques. » (Chevrette et Marx, 1982). Il trouve évidemment un écho important en matière de sécurité civile (crise d'octobre en 1970, crise d'Oka en 1990, débordement de la Rivière rouge en 1996, crise du verglas en 1998). Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, comme nous le verrons plus tard, les modalités d'intervention du fédéral en cas de catastrophes majeures ont été révisées au lendemain du 11 septembre 2001.
- 5) Les dimensions nationales sont relativement difficiles à distinguer de l'état d'urgence. Il s'agit en effet d'une théorie judiciaire interprétative qui autorise Ottawa à entreprendre des actions dans un cadre national même si celui-ci empiète sur les compétences provinciales, en justifiant que son initiative concerne une cause nationale c'est-à-dire une problématique appelant à effort majeur à l'échelle du pays tout entier. (Canada, 1988). Fonction régaliennne par excellence, la sécurité est évidemment susceptible de se voir accoler cette étiquette par la Cour suprême.

Si on considère l'effet combiné de ces théories judiciaires interprétatives, le caractère centralisateur du fédéralisme canadien tel que défini par la plus haute instance juridique du pays apparaît de manière limpide. Que reste-t-il en effet à des provinces qui sont dans l'obligation de collaborer avec un gouvernement central 1) qui est habilité à investir leurs champs de compétence exclusifs, 2) dont les lois prévalent sur celles des provinces, 2) qui hérite de tous les domaines non couverts par le texte constitutionnel de 1867, 3) qui peut décréter qu'un problème est national ou qu'une situation est une urgence et monopoliser en conséquence les ressources du pays pour faire face à la situation.

### **3.1.3.2. Les pratiques constitutionnelles de l'exécutif fédéral**

Comme si le concours du pouvoir législatif n'était pas suffisant pour renforcer son autorité, le gouvernement central a lui-même établi plusieurs pratiques de nature à accroître sa marge de manœuvre dans la fédération. En complément de théories interprétatives, certaines pratiques

du pouvoir exécutif fédéral viennent en effet élargir la palette des mécanismes centralisateurs à l'œuvre dans la fédération canadienne. Il s'agit d'outils dont Ottawa s'est doté afin de s'assurer le contrôle du territoire et la mainmise sur les questions économiques. (Lajoie, 2007). Ces procédés sont au nombre de quatre : 1) la propriété publique, 2) le pouvoir déclaratoire, 3) le pouvoir de désaveu et 4) le pouvoir de dépenser.

- 1) L'acquisition de propriété publique devait permettre au fédéral de faire l'achat d'édifice dans les centres-villes du pays afin d'offrir aux fonctionnaires les espaces dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches. Cette pratique n'a pas vraiment d'impact dans le domaine de la sécurité publique. (Beaudoin, 1990). Elle sera donc délaissée dans notre étude.
- 2) Le pouvoir de désaveu est inscrit dans les articles 56 et 57 de la Loi constitutionnelle de 1867. (Canada, 1867). Il s'agit d'une disposition qui permet au gouvernement fédéral d'annuler, à sa discrétion, une loi provinciale au moment même de son adoption. Ce pouvoir a surtout été utilisé dans les premiers temps de la Confédération canadienne à l'encontre des provinces de l'Ouest canadien, mais il est tombé en désuétude au fur et à mesure que la prépondérance du fédéral en matière législative s'affirmait via la Cour suprême. (Lajoie, 2007). En matière de sécurité civile, il ne semble en effet pas nécessaire pour le fédéral de désavouer les lois provinciales s'il lui suffit de rappeler la prépondérance du texte adopté à Ottawa dans cette sphère. Le coût politique de la démarche pourrait cependant s'avérer élevé.
- 3) Le pouvoir déclaratoire prend sa source dans l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. (Canada, 1867). Il comprend dans son principe plusieurs similitudes avec la théorie judiciaire interprétative des dimensions nationales. En effet, il permet au parlement fédéral de modifier unilatéralement ses compétences législatives en l'étendant à des sphères provinciales au prétexte qu'elles servent l'intérêt général du pays. Ce mécanisme a été utilisé à de nombreuses reprises dans des domaines se rapportant à la sécurité civile que se soit dans les transports ou dans les normes s'appliquant au stockage ou à la fabrication de produits dangereux.<sup>27</sup> (Brun et Tremblay, 2002).

---

<sup>27</sup> Parmi les secteurs visés on trouve notamment les chemins de fer, les routes, et de façon générale, les moyens de transport interprovinciaux, les réseaux de transport locaux des grandes villes du pays

- 4) Le quatrième mécanisme est, selon certains auteurs, inconstitutionnel d'où les controverses qu'il provoque au sein de la fédération canadienne. (Lajoie et *al.*, 1986). Il s'agit évidemment du pouvoir de dépenser. Ce dernier appartient exclusivement au gouvernement fédéral. On peut le définir comme la capacité d'investir des sommes dans les champs de compétence des provinces. Le fédéral profite de ces dépenses pour imposer ses conditions aux gouvernements fédérés, aux organismes ou aux personnes récipiendaires de l'argent. (Pelletier, 2001). Les critères équivalent très souvent à une réglementation d'un domaine qui ne relève pas en principe du fédéral. (Lajoie, 2007). Le versement des fonds peut se faire soit en collaboration avec les provinces soit de façon unilatérale. On rejoint dans ce dernier cas le rôle joué par les subventions dans ce qu'on appelle le fédéralisme coercitif. (Kincaid, 2002). Le pouvoir de dépenser concerne essentiellement des programmes de santé, des services sociaux, l'éducation et le développement. Au fil des ans, il est devenu le principal instrument d'influence du gouvernement fédéral dans des domaines qui, sur le plan législatif, relèvent des provinces. (Noël, 2008). Comme nous allons le voir par la suite, il trouve un écho dans la période post-11 septembre 2001 (notamment, à travers l'enjeu du financement des infrastructures).

Ces éléments, tant les théories judiciaires interprétatives que les pratiques de l'exécutif fédéral, participent tous à la centralisation des pouvoirs dans les mains du fédéral. Ils sont cependant tempérés par un outil hérité de la Loi constitutionnelle de 1982 : le droit au retrait. (Pelletier et Tremblay, 2005). Ce dernier permet à une province de se soustraire à un amendement, à une politique ou un à programme fédéral qui diminue ou limite ses champs de compétences. La mesure ne s'applique alors pas dans la province qui se prévaut de ce droit. En matière d'éducation et de culture, le fédéral doit dédommager la province pour la responsabilité qu'elle conserve et que d'autres provinces ont abandonnée. (Pelletier et Tremblay, 2005). Dans tous les autres secteurs, notamment dans la sécurité civile, la province qui marque son désaccord face à l'action du fédéral en se prévalant de son droit de retrait n'est pas indemnisée et elle se retrouve donc financièrement pénalisée.

---

(Montréal Ottawa, Québec, par exemple), les normes entourant la construction et la gestion d'usines fabriquant ou utilisant des produits chimiques, des métaux ou encore de l'air liquide.

### **3.1.4. Conclusion : une question d'asymétrie**

Il faut retenir de ce bref exposé sur les principes du fédéralisme canadien quatre caractéristiques principales utiles pour la réalisation de cette étude. Premièrement, il convient de garder à l'esprit, que les pouvoirs au sein du palier fédéral canadien sont moins équilibrés qu'aux États-Unis. On doit entendre par là que la vie politique à Ottawa est dominée par l'exécutif. Ce dernier est à l'origine de la plupart des projets de loi, des programmes et des politiques. L'assemblée législative est surtout un organe de légitimation, elle est là pour valider l'action du Cabinet et, en de rares cas, pour la contrer. C'est donc essentiellement du gouvernement que dépendent l'ampleur et les caractéristiques des mesures fédérales. Le Cabinet bénéficie ainsi d'une attention toute particulière dans notre étude.

Deuxièmement, aux États-Unis, le Sénat est l'instance fédérale où siègent les représentants des États. Ces derniers initient des projets de loi, ils contrôlent l'action de l'administration publique et du gouvernement et ils détiennent les cordons de la bourse. Ils sont donc en mesure d'influencer le cours de la politique nationale. Le Sénat canadien est loin d'avoir la même fonction et la même importance. Les Sénateurs, nommés par le gouvernement, ne représentent pas vraiment les provinces. Ils ne sont presque jamais à l'origine d'un projet de loi et ils ne peuvent de toute façon pas en élaborer un qui nécessiterait le versement de fonds publics. Le Sénat canadien joue ainsi un rôle secondaire dans la vie politique du pays. Au Canada, la coopération fédérale/provinciale s'effectue entre les gouvernements de deux paliers de la fédération (Conférence des Premiers ministres, Conseil de la fédération, rencontres ministérielles, dialogue entre fonctionnaires des deux paliers, etc.).

Troisièmement, la défense et la gestion des frontières sont des prérogatives exclusives du palier fédéral, mais en ce qui concerne la sécurité civile, les mandats sont partagés entre les provinces et Ottawa. En effet, le spectre couvert par ce champ de compétence est très vaste et fait appel à des dimensions locales autant que nationales (et même internationales), si bien qu'il ne peut être géré par un seul des acteurs de la fédération. La politique étrangère, quant à elle, tombe sous la coupe du fédéral sauf lorsqu'un traité international vient empiéter sur les compétences des provinces. Il est alors impératif d'obtenir le consentement de ces dernières pour que le traité entre en vigueur. Comme nous le constaterons par la suite, ces principes constitutionnels n'empêchent toutefois pas les provinces de négocier des ententes avec des



acteurs étrangers, ni le fédéral de discuter à travers le Partenariat sur la sécurité et la prospérité (PSP) de sujet tels que l'énergie, l'eau et évidemment, la sécurité avec Washington et Mexico sans même tenir les provinces informées de la teneur des négociations.

Quatrièmement, dans tous les domaines, soit ceux où la compétence est partagée comme dans ceux qui sont, en principe, exclusifs aux provinces, les théories judiciaires interprétatives et les pratiques de l'exécutif fédéral confèrent à Ottawa une forme de préséance sur le palier fédéré. Les compétences résiduelles, les compétences accessoires implicites, la prépondérance fédérale, l'état d'urgence, les dimensions nationales, le pouvoir de désaveu, le pouvoir déclaratoire et le pouvoir de dépenser sont autant de procédés par lesquels Ottawa (c'est-à-dire, le Cabinet, principalement) s'assure une position dominante dans la fédération. Dans le champ de la sécurité civile, l'existence du droit de retrait ne change pas grand chose à la donne puisqu'une province ne peut obtenir de compensations financières que pour des programmes se rapportant à l'éducation ou la culture.

Cette section se bornait à exposer les grands principes qui façonnent l'architecture canadienne de sécurité civile. Elle a permis d'identifier quatre principaux éléments structurant l'organisation du domaine à l'étude dans la fédération, c'est-à-dire les caractéristiques qui déterminent la nature des rapports entre les divers paliers de gouvernement. En complément, il convient désormais d'examiner la trajectoire historique du dossier de la sécurité dans les relations fédéral/provincial afin de relever dans la pratique certaines habitudes de faire qui ne découlent pas forcément du cadre constitutionnel.

### **3.2. L'évolution du dossier de la sécurité dans la fédération : les guerres, les crises internes et le facteur québécois**

La démarche sur le long terme adoptée ici nous mène à la veille des attentats de New York et de Washington de l'automne 2001. Elle donne quelques repères pour analyser ce qui a pu changer, autant dans les politiques, les programmes et les lois que dans les procédés utilisés par les acteurs de la fédération pour renforcer leur position dans le domaine de la sécurité civile. L'étude de l'évolution du dossier de la sécurité au Canada permet, de manière quelque peu analogue à ce que nous avons observé pour le cas états-unien, de constater le rôle crucial joué par les guerres et les crises internes majeures dans l'évolution d'une architecture nationale où le palier fédéral tend à prendre de plus en plus de place. Ce serait cependant une

erreur de s'arrêter à l'analyse des conflits et de leurs impacts dans le champ de la sécurité, au Canada plus encore qu'aux États-Unis où le vocable guerrier est omniprésent dès qu'il s'agit de justifier l'intrusion de Washington dans les compétences du palier fédéré<sup>28</sup>. Pour pouvoir dresser une trame historique cohérente des relations entre les provinces et Ottawa, il faut tenir compte des multiples facettes que recoupe ce champ car les guerres sont loin d'avoir été le seul moteur de la centralisation progressive de la sécurité civile. On doit donc porter attention à des domaines autres que la défense pour broser le portrait de l'évolution des relations fédérales/provinciales en matière de sécurité.

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, Ottawa s'est surtout attaché à développer une défense du sol national en conformité avec les prérogatives qui lui sont reconnues dans la Loi constitutionnelle de 1867. (Canada, 1967, Morton, 2007). Nous avons déjà annoncé que la défense et la sécurité comptaient parmi les préoccupations principales de la classe politique canadienne au moment d'opter pour le régime fédéral. Les États-Unis constituaient alors la source des inquiétudes. La révolte des patriotes de 1837 et la guerre opposant la couronne britannique aux États-Unis 1812 avaient durablement marqué les esprits, mais c'est surtout la guerre civile et l'impressionnant accroissement des capacités militaires états-uniennes qu'elle a occasionné qui ont fait prendre conscience aux Canadiens de leur vulnérabilité face à leur voisin. (Lacoursière et *al.*, 2001: 217-223). Le développement de la milice fut donc rapide dès les débuts de la fédération, mais il fut ralenti dès qu'il est apparu que les États-Unis, après quatre années d'une guerre coûteuse et particulièrement mortelle, aspiraient désormais à la paix et voulaient se défaire d'une part importante de leurs forces armées. (Stanley, 1980; Mackay Hitsman, 1999; Suthern, 1999). La Destinée manifeste, une politique par laquelle Washington encourageait la colonisation au nom des États-Unis de toutes les terres de l'Atlantique au Pacifique et l'établissement en conséquence d'États-uniens sur des terres revendiquées par le Canada restait toutefois un sujet de friction entre les deux pays, sans toutefois dégénérer en affrontement armé. (Jacquin et Royot, 1999). En fait, c'est surtout suite aux raids orchestrés par les Fenians que l'idée d'une troupe permanente composée

---

<sup>28</sup> Guerre civile, guerres mondiales, guerre froide, guerre à la drogue, guerre au terrorisme et peut-être même choc (« clash » en anglais) des civilisations si tant est qu'on considère l'immigration comme un enjeu de sécurité.

d'effectifs suffisants et adéquatement équipée pour être dissuasive s'est inscrite comme une nécessité dans l'esprit des dirigeants du pays. (Morton, 2007, Stacey, 1980).

Sur le plan intérieur, les rébellions de la Rivière rouge et du Nord-Ouest canadien ont également joué un rôle dans le développement d'une armée canadienne. En 1867, le territoire du Nord-Ouest, qui couvre les Prairies et une partie du Grand Nord, était encore la propriété de la Compagnie de la Baie d'Hudson. Aucun État ne l'administrait puisqu'il s'agissait de la propriété privée d'une entreprise britannique. Cependant, le gouvernement canadien craignait que les États-Unis ne s'en emparent; Washington venait tout juste d'acheter l'Alaska à la Russie alors même que les dirigeants canadiens nourrissaient des ambitions pour ce territoire. Si le Nord-Ouest tombait entre les mains des Américains, cela empêcherait toute réunion entre le *Dominion* du Canada et la Colombie-Britannique, une autre colonie britannique de l'Amérique du Nord que le Canada convoitait (elle a fait son entrée dans la Confédération en 1871). (Beal et Macleod, 1984). Cette crainte d'ordre géostratégique a conduit Ottawa à prendre possession des territoires compris entre l'Atlantique et le Pacifique de manière à faire la jonction avec la Colombie-Britannique. Les problèmes se sont manifestés lorsqu'en réorganisant l'administration de ses nouveaux territoires Ottawa a spolié les habitants des lieux des meilleures terres. Les Métis et leur chef Louis Riel, notamment, ont résisté par la force à cette redistribution injuste. Après quelques péripéties, les troupes canadiennes ont fini par mater ces rébellions. (Ruby et Beal, 1985). Silver (1982) souligne que ces insurrections et notamment le sort réservé à Louis Riel (la pendaison) ont, à l'époque, été une cause de fracture entre les Canadiens francophones favorables à la clémence et leurs concitoyens anglophones désireux de faire un exemple du chef rebelle. Ce ne sera pas, comme nous allons le voir, la dernière fois où les *clivages linguistiques* recouperont des divergences de vues sur le plan politique entre le Québec et le reste de la confédération en matière de défense et de sécurité.

Les années menant à la Première Guerre mondiale sont marquées par une normalisation de la relation avec les États-Unis et le développement parfois chaotique de l'armée canadienne. L'Entente sur la frontière canadienne de 1871 (dans le cadre du Traité de Washington signé par le Royaume-Uni et le pays hôte cette année-là) et le départ des troupes britanniques de l'Amérique du Nord britannique ont été les premières manifestations de la bonne volonté de

la Grande-Bretagne envers les États-Unis. (Smith 1971; Stuart 1988). Sur le plan de la sécurité intérieure notons que c'est en 1874 qu'Ottawa a créé la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) dans le but d'œuvrer au renforcement de l'autorité de l'État dans les territoires colonisés et de composer avec les peuples autochtones. (Graybill, 2007). L'envoi d'un corps expéditionnaire en Afrique australe lors de la guerre des Boers (1899-1902) a permis de doter le pays d'une troupe expérimentée et apte à prendre part à des conflits modernes. (Madsen, 2005; Gosselin, 2006). Le contentieux anglo-américain sur frontière de l'Alaska a également été réglé en 1903. (Bouchard, 1974). En janvier 1910, le Premier ministre Wilfrid Laurier fait voter le *Naval Service Bill* pour doter le Canada d'une marine de guerre forte de 5 croiseurs de bataille et de 6 destroyers. (Berger, 2006). Cet enjeu a pris une importance inattendue lors des élections de 1911. C'était particulièrement le cas dans la province de Québec où le Premier ministre Bourassa considérait la mise en place d'une marine nationale comme le premier jalon vers un engagement canadien dans une guerre en Europe. (Douglas et *al.*, 2004). Henri Bourassa dénonçait le fait que le commandement de cette marine soit appelé à passer aux mains de Londres en cas de conflit et prenait donc position contre cette initiative. (Hill, 1974 : 35). La campagne électorale de 1911 avait aussi eu pour enjeu un traité de libre-échange entre les États-Unis et le Canada que les autorités états-uniennes avaient entériné. Les conservateurs au niveau fédéral et leur chef Borden, qui étaient hostiles tant à une marine canadienne (ils préféraient financer la marine impériale) qu'à l'accord commercial avec les États-Unis, ont finalement remporté l'élection mettant du même coup fin aux deux projets. (Berger, 2006 : 118).

Durant la Première Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a élargi ses pouvoirs de taxation en établissant l'impôt sur le revenu. La promulgation de la Loi sur les mesures de guerre (qui permet la conscription), justifiée constitutionnellement par la clause « paix, ordre et bon gouvernement » inscrite dans la Loi constitutionnelle de 1867 a été la cause d'une nouvelle fracture entre les francophones et les anglophones du pays. (Laurendeau, 1962). En mai 1917, Borden était convaincu qu'il fallait imposer la conscription; les autorités impériales et les autorités militaires étaient aussi de cet avis. Au Québec, Henri Bourassa, appuyait la guerre si elle profitait au Canada, mais il ne pouvait comprendre que les Canadiens français versent leur sang pour défendre les intérêts de la Grande-Bretagne, avec qui ils ne possédaient que peu d'affinités. Dans son optique, le libre choix devait s'appliquer

quant au service militaire et on ne devait forcer personne à prendre les armes et à être envoyé en Europe. Dans ce contexte, les élections du 17 décembre 1917 ont pris des allures de référendum sur la conscription. (Monière, 1977 : 361-370). Le parti libéral hostile à la conscription gagne 62 des 65 sièges au Québec, mais seulement 15 autres dans le reste du Canada. C'est le résultat de visions différentes entre Canadiens anglais et Canadiens français sur la manière de s'inscrire dans la guerre mondiale. Finalement, le *Military Service Act*, qui imposait la conscription, a été voté en juillet 1917. La crise a eu de conséquences durables sur les relations entre les deux communautés linguistiques. Jusqu'à tout récemment le parti conservateur a été boudé par l'électorat du Québec. (Armstrong, 1998).

Dans l'après-guerre, le Canada a connu une sorte de prospérité sociale et s'est modernisé. Sur le plan stratégique, sa situation a évolué en 1922 avec la conclusion d'un nouvel accord entre Londres et Washington permettant aux États-Unis d'avoir la même puissance navale que la Grande-Bretagne dans l'Atlantique Nord. Dès lors, le Canada devait compter sur les bonnes dispositions de son puissant voisin pour protéger ses frontières. En effet, résister à des attaques états-uniennes sur le continent en attendant les renforts britanniques ne représentait plus une option viable, car il était envisageable que les renforts de métropole n'arrivent jamais. (Morton, 2007 : 123-130). Par ailleurs, la crise qui a fait suite au crash boursier de 1929 a mis en lumière la faiblesse du gouvernement central à endiguer les effets d'un événement de cette ampleur. Ottawa a semblé tergiverser sur les mesures à prendre et s'est, par exemple, longtemps refusée à intervenir massivement dans l'économie. Il a fallu qu'il se retrouve impliqué dans la Seconde Guerre mondiale pour voir le gouvernement poser des gestes économiques majeurs à travers, notamment, la centralisation de façon durable de certaines activités (l'assurance-chômage en 1940, impôt sur le revenu des particuliers en 1941, par exemple). (Lacoursière et *al.*, 2001 : 410-411).

La Seconde Guerre mondiale est marquée par une nouvelle fracture dans le pays. Se rappelant la crise de 1917 et le risque d'éclatement qu'elle avait suscité, les politiciens s'étaient engagés à ce que la guerre soit menée sans conscription. Élu sur la promesse de ne pas recourir à la conscription, le gouvernement de Mackenzie King a finalement demandé aux citoyens de le libérer de sa parole. Il a organisé un plébiscite sur la question. Le « oui » (favorable à la conscription) l'emporte avec 64 %. Toutefois, au Québec, 80 % de la

population a voté « non ». Le pays était clairement divisé. En dépit des risques pour l'unité nationale, la conscription a été décrétée le 22 novembre 1944. L'impact militaire de cette affaire a été plutôt modeste (peu de conscrits ayant finalement vu l'Europe) à l'inverse du ressentiment dans la population québécoise. (Laurendeau, 1962 : 119).

Le Canada a émergé du second conflit mondial avec une structure gouvernementale plus centralisée. Dans les années qui ont suivi la fin de la guerre, le développement de l'État-providence a permis à Ottawa de retenir une partie des prérogatives dont il jouissait pendant la Seconde Guerre mondiale. L'après-guerre a également été marqué par un rapprochement économique et sécuritaire avec les États-Unis<sup>29</sup>. Vers la fin des années 1950, les États-Unis fournissaient au Canada 70 % de ses importations et ils accueillaient en retour 60 % de toutes les exportations canadiennes (Canada, 2008). Cette situation économique combinée au développement de la guerre froide a eu des conséquences sur le plan de la sécurité, en poussant le Canada à approfondir son partenariat avec les États-Unis en matière de défense. Prenant conscience de sa position stratégique (coincée entre l'Union soviétique que les États-Unis) le Canada a ainsi pris part à la construction d'une ligne avancée de radars dans le nord du pays. (Martin, 2005). Ce projet a été couronné, en 1957, par la création d'une organisation de défense intégrée du continent, le NORAD (*North American Aerospace Command* d'abord appelé le *North American Air Defence Command*), une institution placée sous commandement états-unien. (Grant, 1988; Huebert, 2005 : 28-20; Morton, 2003 : 76-77).

Au Québec, les années 1960 ont été marquées par le renouveau de l'autonomisme et même de l'indépendantisme qui a surgit dans la foulée de la Révolution tranquille. La province s'est retirée de plusieurs programmes fédéraux, comme le régime des pensions du Canada, pour créer son propre système de gestion des retraites. Elle a aussi cherché à se doter de leviers économiques de premier plan (la nationalisation de l'électricité et la création d'Hydro-Québec, la mise en place de la Caisse de dépôt et placement, etc.) et a développé, dans ses champs de compétences, sa propre politique étrangère (Hamelin, 1969 : 22-25, Lacoursière et al., 2002 : 466-470).

Sur le plan sécuritaire, le Front de libération du Québec (FLQ) a occupé le devant de la scène. À partir de 1963, ce groupe menait des actions d'éclats qui ont culminé avec l'enlèvement le

---

<sup>29</sup> Création d'une commission conjointe permanente sur la défense, par exemple.

5 octobre 1970 de l'attaché commercial britannique James Richard Cross et celui, le 10 octobre suivant du vice Premier ministre québécois Pierre Laporte, membre du cabinet libéral de Robert Bourassa. À la demande de ce dernier, le 16 octobre, le gouvernement fédéral a proclamé la Loi des mesures de guerre parce qu'il craignait un « état d'insurrection appréhendée ». (Fournier, 1982 ; Maloney, 2000). Cette loi spéciale a permis l'intervention de l'armée dans la province. Les opérations militaires *Ginger* (à Ottawa) et *Essai* (au Québec) ont alors été mises sur pied. La première couvrait la région de la capitale fédérale et assurait la sécurité des édifices gouvernementaux. La seconde enveloppait toute la province du Québec, de Montréal à Rimouski. Les Forces armées canadiennes étaient subordonnées au pouvoir civil et collaboraient avec la Sûreté du Québec. Elles étaient postées devant tous les édifices fédéraux, les ambassades et les consulats. Elles ont participé à l'arrestation sans mandat de personnes dont certaines ont été détenues pendant des périodes dépassant le cadre établi par la loi. Le 4 janvier 1971, la crise a pris fin et seule la mort de Pierre Laporte était à déplorer. (Maloney, 2000). Les trois mois d'intervention des troupes militaires ont surtout été l'occasion d'une démonstration de force des agents fédéraux ce qui a provoqué une certaine répulsion dans la population québécoise même si elle condamnait majoritairement l'usage de la violence par le mouvement souverainiste. (Dagenay, 1990). Suite à cette expérience, la majeure partie des mouvements indépendantistes ont d'ailleurs rejeté la force comme moyen d'action politique.

Dans les années 1970, le Cabinet dirigé par Trudeau est devenu de plus en plus centralisateur. On parle de « fédéralisme conflictuel » pour caractériser cette période qui a duré jusqu'à l'élection d'un gouvernement conservateur en 1984. Trudeau a instauré un programme énergétique national et a fait reconnaître la préséance du fédéral sur cet enjeu au grand damne de l'Alberta (principale province productrice de pétrole). Afin de régler des querelles énergiques qui l'opposaient à Terre-Neuve et à la Saskatchewan, Ottawa a fait inscrire dans la Loi constitutionnelle de 1982 l'article 92A qui élargissait les prérogatives fédérales dans cette sphère. Cette question énergétique s'inscrivait de manière indirecte dans le champ de la sécurité civile en rejoignant les problématiques liées au commerce transfrontalier et aux infrastructures essentielles, deux domaines au cœur des préoccupations en matière de sécurité civile depuis 2001. (Quéau, 2008 : 320-324). Le Québec a refusé de ratifier cette loi arguant

du fait qu'elle augmentait les prérogatives fédérales au détriment des provinces. (Pelletier, 2008 : 59-62).

Par la suite, l'enjeu de la sécurité s'est fait plutôt discret dans la fédération. On a dû attendre la crise d'Oka en 1990 pour voir les événements rappeler que le fédéral pouvait parfois être amené à jouer un rôle majeur en matière de sécurité civile. Cette crise s'est déclenchée lorsque le conseil municipal d'Oka a suspendu le moratoire sur l'agrandissement du terrain de golf de la ville. (Beauregard, 1993). Les terres prévues pour l'agrandissement du centre de loisirs, étaient revendiquées par les membres de la nation mohawk de Kanesatake. Ces derniers ont élevé des barricades qu'ils ont occupées avec des armes. En juillet, l'assaut a fini par être donné par la Sécurité publique du Québec. Il s'est soldé par un échec cuisant pour les forces policières du Québec et surtout par la mort d'un membre de la sûreté du Québec. Le 6 août, Bourassa a demandé l'assistance de l'armée canadienne comme l'y autorisait la Loi sur la défense nationale et les dispositions d'assistance au pouvoir civil qui y sont inscrites. (Beauregard, 1993). Loin de se livrer à une démonstration de force comme ce fut le cas lors de la Crise d'octobre, les forces canadiennes ont plutôt opté pour une approche diplomatique. Le souvenir de 1970 et l'expérience acquise dans le cadre des missions de paix auraient ainsi été mis à profit. (Baril, 2006). La tactique a porté fruit, les barricades ayant été démantelées sans effusion de sang. L'image des soldats canadiens s'en est trouvée quelque peu redorée auprès d'une population québécoise qui conservait encore le souvenir de l'intervention lors de la crise du FLQ. (Francœur, 1990 : 14; Lortie, 1990 : B10; Auger, 1991 : 5).

Le reste de la décennie 1990 n'a pas connu de développement majeur en matière de sécurité au Canada. Notons tout de même que le fédéral est par deux fois intervenu dans le cadre des mesures d'urgence et d'assistance aux autorités provinciales. Ce fut le cas au Québec, pendant la crise du Verglas, et au Manitoba, lors du débordement de la Rivière rouge. Au long des années 1990, on ne trouvait, par exemple, pas de trace comme c'était le cas aux États-Unis d'un quelconque projet de refonte des structures de sécurité civile fédérale. En fait, la tendance semblait plutôt être à la déréglementation et à la libre circulation des biens et des personnes.



En ce qui a trait à la relation avec les États-Unis, la signature de l'ALENA a appelé à une collaboration d'un genre nouveau entre les services frontaliers canadiens et états-uniens. La tendance dominante a plutôt été à la coopération ouverte avec Washington, alors que dans l'esprit des autorités et de plusieurs spécialistes canadiens de la sécurité, les menaces paraissaient demeurer lointaines. L'approfondissement du processus d'intégration régional via le commerce et la levée des obstacles politiques au libre-échange suscitaient un enthousiasme certain. En 2000, une cohorte de spécialistes de la sécurité faisait d'ailleurs part de ses réflexions sur les grandes orientations de la politique canadienne dans ouvrage intitulé *Canada Among Nations : Vanishing Borders*. (Osler Hamson et Appel Molot, 2000). Une des pistes abordée dans cet ouvrage (la disparition progressive des frontières selon une dynamique similaire à celle observée en Europe dans l'espace Schengen) s'est trouvée être quelque peu invalidée depuis septembre 2001. Avec le recul, on peut tout de même établir que certains signes annonçaient déjà vers la fin de la décennie 1990 un retour à l'avant-scène des préoccupations sécuritaires. L'arrestation d'immigrants illégaux ayant transité par le Canada ainsi que la crainte de voir des terroristes suivre le même chemin pour pénétrer en territoire américain avaient en effet été avancées pour justifier de nouvelles normes de passage aux frontières. (Andres, 2003 :51). On a donc mis en place des équipes communes dans les postes frontières, dans les ports et aéroports canadiens. Peu à peu, la notion de périmètre de sécurité tendait aussi à s'imposer dans l'ordre du jour des décideurs canadien. (Roussel, 2002b). En février 2001 on a aussi assisté à la création du Bureau de la protection des infrastructures essentielles (BPIEPC), une agence fondée un peu sur le modèle de la FEMA états-unienne mais placée sous l'égide du Ministère de la Défense. Son rôle était d'assurer la coordination (ou plus exactement le soutien) aux divers ministères provinciaux de la Sécurité publique en cas de besoin. Mais il faut noter que les gouvernements fédérés ont paru peu intéressé par cette agence. (Bélanger et Roussel, 2003).

Ce survol historique de l'évolution du dossier de la sécurité et de la défense dans la fédération canadienne permet de dresser quelques constats pertinents pour notre étude. On observe d'abord, contrairement à ce que les Canadiens eux-mêmes seraient peut-être parfois tentés de croire, que les enjeux de sécurité et de défense sont régulièrement des sujets de tensions vives entre les différents paliers du gouvernement du pays. Les querelles concernent surtout le (non)respect des champs de compétence. On le remarque, par exemple, dès qu'on

considère l'ensemble du spectre couvert par l'appellation de sécurité civile et notamment les dimensions énergétiques qu'elle comprend.

Ensuite, les différends sur la défense mettent parfois à mal l'unité nationale. Ce fut surtout le cas à l'approche et pendant les deux conflits mondiaux qui ont marqué la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle avec pour paroxysmes, les crises de la conscription de 1917 et de 1944. Ces deux moments de crispation dans le fédéralisme canadien illustrent bien que, plus que toute autre province, le Québec s'affiche comme une voix dissonante dans la confédération. On le constate en matière de gestion des crises dans les autres territoires canadiens, des conflits à l'étranger mais aussi des troubles se déroulant au Québec. L'existence d'un mouvement indépendantiste appuyé par une part importante de la population instaure indubitablement une dynamique particulière dans les relations Québec-Ottawa en matière de sécurité, même si on observe que les problématiques sécuritaires n'ont occupé qu'une place marginale dans les débats publics pendant les référendums de 1981 et de 1995 sur l'indépendance du Québec<sup>30</sup>. Il n'en demeure pas moins que le palier fédéral, dès qu'il s'approche des compétences provinciales, provoque une réaction vive des acteurs fédérés et en premier lieu du Québec. Notons d'ailleurs qu'Ottawa n'a pas semblé en plusieurs occasions le moins du monde impressionné par la fronde de quelques paliers fédérés.

Enfin, il nous faut relever l'importance grandissante et le changement de statut des États-Unis dans les préoccupations sécuritaires du Canada. Les États-Unis ne constituent en effet plus une menace au sens traditionnel du terme. Ils sont plutôt un partenaire de la défense continentale comme en attestent les multiples accords binationaux de défense dont NORAD est sans doute le plus abouti à ce jour. De l'envahisseur potentiel qu'il faut se préparer à combattre le puissant voisin du Sud s'est mué en partenaire, voire en garant de la sécurité de l'Amérique du Nord. Il est également devenu une destination économique vitale pour la prospérité des Canadiens. En termes de sécurité cela implique pour Ottawa, d'une part, de faire en sorte de ne pas représenter une faiblesse dans l'appareil de sécurité nord américain et, d'autre part, de s'assurer l'accès au marché états-unien. D'où un élargissement de la relation

---

<sup>30</sup> C'est la raison pour laquelle nous avons écarté ces deux événements majeurs de notre survol historique. On peut toutefois avancer sans risque de se tromper que, dans la perspective d'un Québec souverain, les enjeux de défense et de sécurité font partie des préoccupations centrales d'Ottawa et de Washington, et donc inévitablement de Québec

canado-états-unienne en matière de sécurité à des notions plus larges que celles couvertes par les conceptions plus classiques de la défense. On pense ici à la sécurité civile, évidemment mais on peut également mentionner des considérations d'ordre plus socio-économique (maintien de l'État au Canada dans l'après guerre froide, accords de libre-échange, etc.). Cette logique trouve comme nous allons le voir un puissant écho dans l'après 11 septembre 2001.

### **3.3. Rôle et (re)positionnement du palier fédéral : craintes nord-américaines et ambition nationale**

À Ottawa, au lendemain des attentats de septembre 2001, les premiers pas en vue d'une modification des structures de sécurité civile paraissent avoir été longs à se dessiner. Le palier fédéral canadien a semblé attendre de voir ce qui allait se passer en sol états-unien afin de pouvoir réagir de manière appropriée. Lorsqu'elle s'est enfin manifestée, la réaction du gouvernement central a pris une forme qui, sur bien des points, se révèle étrangement similaire aux dispositions adoptées par Washington. Trois éléments principaux confèrent aux mesures fédérales canadiennes l'aspect d'un reflet des évolutions constatées chez le voisin du Sud. Il s'agit, premièrement, d'une loi anti-terroriste reprenant des dispositions semblables à celle inscrite dans le *USA Patriot Act*. Le second élément est un nouveau ministère fédéral, celui de la Sécurité publique et de la protection civile. Celui-ci est une sorte de reproduction à l'échelle canadienne du DHS états-unien. Il a pour mandat de mettre en œuvre le troisième élément : une politique de sécurité nationale vouée à la sanctuarisation non seulement du Canada mais aussi plus largement de l'ensemble de l'Amérique du Nord.

Ces trois ingrédients ont permis au palier fédéral canadien de se positionner dans le champ de la sécurité civile sur le plan national mais aussi sur le plan régional (comprendre ici, Nord américain). La période post 9/11 est en effet caractérisée par une importante collaboration entre Ottawa et Washington, notamment à travers le Partenariat sur la sécurité et la prospérité et les accords entourant la frontière intelligente. Au final, et c'est l'idée défendue ici, la réponse apportée par Ottawa aux événements du 11 septembre 2001 lui a permis d'élargir l'étendu de ce qui est couvert par la notion de sécurité nationale, compétence qui lui incombe selon la Constitution, à des domaines qui relèvent en partie des provinces, voire des municipalités. En ce qui concerne le fédéralisme canadien, on peut ainsi considérer les

transformations à l'œuvre dans le champ de la sécurité civile comme la genèse d'un nouvel enjeu de coopération et donc aussi de friction entre les différentes entités gouvernementales qui composent la Confédération.

C'est à travers le rappel de l'action des gouvernements Chrétien, Martin et Harper en matière de sécurité civile, que nous nous mettrons en relief en quoi la politique de sécurité intérieure ainsi que plusieurs des développements qui l'entoure traduisent les ambitions du palier fédéral sur un ensemble de domaines auparavant gérés par les acteurs locaux. Cette section présente donc, dans un premier temps, les initiatives du gouvernement de Jean Chrétien. Nous analysons, dans un second temps, comment les décisions prise lors du mandat de Paul Martin ont durablement affecté la structure nationale de sécurité civile et ont potentiellement redéfini les modalités de coopération entre les divers paliers de la fédération. Enfin, dans un ultime temps, nous porterons notre attention sur l'aspect militaire que le fédéral tend à donner au moins en partie à son action dans le domaine de la sécurité publique depuis l'accession de Stephen Harper au pouvoir à Ottawa en 2006.

### **3.3.1. La fin de l'ère Chrétien où la pose des premiers jalons d'une nouvelle structure fédérale de sécurité civile**

Même si elles ont été relativement lentes à s'ajuster par la suite, les autorités fédérales canadiennes n'ont pas attendu l'effondrement des tours du *World Trade Center* pour mettre en place des mesures pour prévenir des attentats et permettre un retour rapide à la normale. Déjà sous le gouvernement libéral de Jean Chrétien, un Plan national de lutte contre le terroriste balisait l'action canadienne en la matière. Selon Wark (2006 : 5), on ne saurait toutefois qualifier ce document de véritable 'stratégie nationale' car il s'agissait plutôt d'un cadre pour la gestion des crises internes. Il clarifiait les mandats et les chaînes de commandements, mais il se préoccupait par exemple assez peu des considérations liées à la Constitution canadienne ou à la Charte canadienne des droits et libertés qu'il n'évoquait qu'en termes très généraux stipulant simplement qu'elles « continuent de s'appliquer durant tout incident terroriste ». (Canada, 2002). Des inquiétudes planaient également bien avant 2001 sur la capacité des dispositifs frontaliers à filtrer d'éventuelles menaces. On pense ici au cas d'Ahmed Ressam, un algérien arrivé au Canada pour demander asile et qui a été arrêté à

la frontière canado-états-unienne en décembre 1999 alors qu'il projetait d'attaquer l'aéroport international de Los Angeles. (Quemener, 2008).

Pour faire face en urgence à la situation qui a immédiatement prévalu après le 11 septembre 2001 (choc, inquiétudes face à un possible seconde série d'attaques), le gouvernement dirigé par Jean Chrétien a mis sur pied un Comité ministériel spécial dirigé par le vice premier ministre de l'époque, John Manley. Trois priorités ont immédiatement été identifiées : 1) la lutte contre le terrorisme, 2) le renforcement de la coopération frontalière et 3) l'amélioration de la législation.

#### **3.3.1.1. La lutte contre le terrorisme**

Premièrement, il a été décidé de procéder à l'inventaire des ressources consacrées à la lutte contre le terrorisme et de les augmenter au besoin. Il est rapidement apparu que les outils canadiens en matière de prévention contre les attentats et ceux dédié à la gestion des crises étaient insuffisants. Il a donc fallu débloquer des fonds. Dans cette optique, un premier budget de 280 millions de dollars canadiens (\$ CAN) a été approuvé en vue d'établir de nouvelles politiques et d'améliorer les capacités de renseignement du pays. (Withaker, 2004). En décembre 2001, 7,7 milliards de \$ CAN ont été annoncés dans le cadre du financement sur cinq années de la « sécurité nationale », c'est-à-dire pour soutenir les activités couvrant un éventail relativement large de domaines. (Canada, 2001d). On parle ici de 6,5 milliards de \$ CAN pour la sécurité, y compris la sécurité aérienne et les Forces canadiennes et de 1,2 milliard de \$ CAN pour des initiatives frontalières devant faciliter la circulation des personnes et des marchandises tout en stoppant les menaces. (Canada, 2001d).

#### **3.3.3.2. Renforcer la coopération frontalière**

Deuxièmement, on entendait maintenir la confiance entre Ottawa et Washington via une coopération accrue le long de la frontière avec les États-Unis. Lorsqu'on sait qu'environ 85 % des exportations canadiennes (représentant plus du tiers du produit intérieur brut) sont acheminées vers les États-Unis, on comprend mieux l'attention particulière portée à cet enjeu. (Canada, 2001). Nous aurons toutefois l'occasion de revenir plus en détails sur les modalités mises en place par le Canada pour gérer ses frontières. Rappelons simplement, pour le moment, que les perturbations massives observées le long de la frontière canado-états-unienne le jour des attentats de septembre 2001, mais aussi à plusieurs reprises par la

suite, ont illustré le caractère crucial pour l'économie canadienne du maintien d'un libre-accès au plus important marché national de la planète. Du côté canadien, plusieurs inquiétudes ont surgit : on redoutait, par exemple, qu'une partie ou que la totalité du complot terroriste de 2001 ait pu être manigancée à partir du territoire canadien ou encore, que certains des auteurs ait pénétré le sol états-unien via le Canada. (Andreas, 2003). Cela aurait pu concourir à entraver encore davantage les échanges entre les deux pays, une situation peu confortable pour le gouvernement d'Ottawa.

Il fallait ainsi rassurer la population canadienne sur la capacité des autorités du pays à identifier et à contrer la menace terroriste avant qu'elle ne prenne pied à l'intérieur du pays (le Canada pouvant lui aussi être une cible) et il fallait également se positionner aux côtés des États-Unis comme un partenaire fiable dans la gouvernance de l'appareil sécuritaire nord-américain; ceci dans le but évident de rétablir et de maintenir la fluidité du commerce. Bien qu'en apparence simple, ce dernier objectif s'est avéré assez compliqué à mettre en œuvre, «sécurité» et «libre-circulation» pouvant aisément entrer en conflit. Pour la période Chrétien, l'élément le plus tangible mis en œuvre pour confronter ce problème est incarné par la « Déclaration sur la frontière intelligente » conclue entre le Canada et les États-Unis le 12 décembre 2001. Celle-ci visait l'établissement et le renforcement d'une « zone de confiance qui nous [le Canada et les États-Unis] protégera des actes terroristes ». (Canada, 2001e). Elle a été complétée par un plan d'action en 32 points touchant l'harmonisation des procédures, le partage de renseignement ainsi que la sécurité des voyageurs, des biens et des infrastructures chevauchant le 49<sup>ème</sup> parallèle. (Canada, 2001f). En complément à ces mesures de contrôle, le Canada a accédé à la demande formulée par Washington de modifier sa *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et il a révisé les règles pour traiter les demandes de statut de réfugié à la frontière Canada-É.-U. Désormais, les demandeurs d'asile qui arrivent des États-Unis à la frontière terrestre canadienne ne peuvent plus revendiquer le statut de réfugié au Canada. L'Entente autorise même de retourner au Canada les demandeurs d'asile qui tentent d'entrer aux États-Unis via le 49<sup>ème</sup> parallèle. Le but de cette politique était de mettre un terme au « magasinage d'asile ». (Wark, 2006 : 8).

En matière de coopération frontalière, on doit aussi attribuer à Jean Chrétien l'établissement des programmes NEXUS et EXPRES. (Adelman, 2002). Ceux-ci impliquent que les

entreprises et que les personnes franchissant régulièrement la frontière s'inscrivent sur une liste répondant à des critères précis en vue de se voir attribuer une accréditation leur permettant d'accélérer les procédures de vérification. La mesure ne touche pas uniquement les transporteurs, les conducteurs ou les simples voyageurs. Les exportateurs (c'est-à-dire ceux qui fabriquent le produit exporté) sont également visés même s'ils ne traversent pas physiquement la frontière. (Fry, 2005).

### **3.3.3.3. Améliorer les lois**

Troisièmement, on voulait aussi réviser les pouvoirs législatifs. (Wark, 2006 : 5). Deux esquisses de lois ont ainsi rapidement vu le jour. Le projet de loi C-36 visait à doter le pays d'un véritable dispositif légal anti-terroriste alors que le projet de loi C-17 (devenu par la suite C-42) tentait de dessiner les contours d'une première loi fédérale portant explicitement sur la sécurité civile. (Canada, 2001c). Les gestations de ces deux outils législatifs ont cependant été variables : le premier texte a finalement été adopté en décembre 2001 alors qu'il a fallu attendre mai 2004 pour le second.

La loi antiterroriste (ancien projet C-36) a connu un développement relativement rapide bien que chaotique. Nombre de ses dispositions ont fait l'objet de discussions parfois houleuses en Chambre comme dans la société civile. La définition même de ce qui constitue ou non un acte terroriste a posé problème. Le texte final qualifie de terroriste toute personne commettant un geste comprenant une dimension violente, agissant au nom d'un objectif de nature politique, religieuse ou idéologique et ayant pour but d'intimider ou de contraindre des personnes, le public ou un gouvernement. (Canada, 2001c). Sont également couverts par le texte le fait de causer des dommages matériels importants ou de perturber gravement les services publics s'il s'accompagne d'une utilisation de la violence. Bien qu'excluant en principes les actes commis lors des arrêts de travail, cette définition plutôt large du crime risque aux yeux de certains défenseurs des droits humains de couvrir les agissements d'un ensemble des personnes (syndicalistes, écologistes, manifestants, etc.) qui n'ont finalement que peu de rapport avec ce que l'on entend communément par « terroriste ». (Canada, 2005). La récente utilisation, en France, de la loi antiterroriste par le ministère de l'Intérieur dans une affaire qui ciblait un individu suspecté d'avoir, à plusieurs reprises, détruit des biens de la Société nationale des chemins de fer illustre adéquatement les difficultés que comporte une

conception très large et, pour le coup plutôt laxiste, du concept de « terrorisme » (AFP, 2008).

La notion de complicité dans un acte terroriste est également problématique. Selon la loi, pour être accusé d'assistance à un terroriste, « il n'est pas nécessaire que l'intéressé sache qu'il se trouve à faciliter une activité terroriste, qu'une activité terroriste en particulier ait été envisagée au moment où elle est facilitée, qu'une activité terroriste soit effectivement mise à exécution ». (Canada, 2001c). Bref, il semble qu'on puisse être accusé d'un crime qui n'a pas eu lieu, alors qu'on ne savait même pas qu'il y avait une action criminelle en projet et qu'on n'a jamais eu l'impression d'avoir eu quoi que se soit à voir avec une action terroriste.

Le risque d'abus de pouvoir semble également bien présent lorsque l'on considère la notion juridique d'« engagement assorti de conditions » plus connue sous l'appellation d'arrestation préventive. Lorsqu'un agent du gouvernement croit « pour des motifs raisonnables » qu'une infraction terroriste sera commise et qu'une arrestation préventive peut l'empêcher, il est autorisé à arrêter et à détenir sans mandat pendant 60 heures un ou plusieurs individus. (Wark, 2006 ; Canada, 2005). Au terme de la période de détention, un juge peut accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à douze mois, toujours sans que la moindre accusation n'ait été déposée. (Roach, 2004). Le parallèle avec les mesures contestées du *USA Patriot Act* est ici facile à établir. (États-Unis. 2001).

En soutien à ces initiatives législatives, Ottawa a créé le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE); un organisme ayant pour mandat de repérer les activités financières suspectes. Dans le cadre du projet de loi C-36 les priorités de la GRC ont aussi été révisées. La lutte au terrorisme trône désormais en tête de liste des préoccupations de l'organisme. On a également assisté, en avril 2002, à la création d'une nouvelle agence gouvernementale, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA). (Canada, 2007).

En définitive, les mesures les plus notables adoptées sous la gouverne de Jean Chrétien marquent une forme de convergence avec les États-Unis (Loi antiterroriste et Entente sur la frontière intelligence). On reste toutefois sur l'impression que les dernières années du règne de Chrétien n'ont pas amené les bouleversements auxquels on aurait pu s'attendre compte tenu de ce qui s'est déroulé au Sud du 49<sup>e</sup> parallèle, les attentats en eux-mêmes et leurs suites.



Ce sentiment de relative stabilité est accentué par les évolutions décisives initiées sous le gouvernement de Paul Martin à son accession à la barre du Canada en décembre 2003. Ce n'est pourtant pas le temps, ni la légitimité politique pour agir, qui paraissent avoir fait défaut à Jean Chrétien pour marquer de son empreinte une éventuelle structure canadienne de sécurité civile. Malgré une rivalité croissante avec son ministre des Finances (nul autre que Paul Martin), il dirigeait tout de même le dernier gouvernement majoritaire qu'a connu Ottawa depuis 2001 et il a disposé de plus de 27 mois pour poser les gestes lui semblant appropriés. Par exemple, il est difficile de comprendre pourquoi ce gouvernement n'a pas hésité à aller de l'avant avec la Loi antiterroriste alors qu'en l'état actuel de nos connaissances, il a fait preuve d'une certaine discrétion en matière de sécurité civile sur un plan plus global. Même s'il est hasardeux de spéculer, nous pouvons tout de même soumettre l'hypothèse que Jean Chrétien n'a pas voulu voir le Canada être aspiré plus que de raison par la psychose sécuritaire qui semblait affecter les États-Unis dans les mois suivant les attentats de New York et de Washington. Le refus du gouvernement Chrétien d'apporter son soutien à une intervention états-unienne en Irak pourrait d'ailleurs appuyer cette idée. On note également que ce premier gouvernement fédéral canadien de l'ère post 11 septembre s'est attaché à rester dans ses sphères de compétence. Il n'a pas forcément cherché à contourner ni même à chapeauter les provinces dans ce dossier. Ce ne sera pas le cas par la suite comme nous allons le voir.

### **3.3.2. Les évolutions décisives du gouvernement de Paul Martin**

Dès son entrée en fonction en décembre 2003, Paul Martin a entrepris un processus de révision des structures fédérales de sécurité civile en opérant selon une dynamique similaire à celle observée aux États-Unis, c'est-à-dire en créant un nouveau ministère fédéral regroupant un ensemble auparavant épars d'agences et de bureaux voués de près ou de loin à la sécurité civile. Le BPIEPC a ainsi quitté le giron du ministère de la Défense pour rejoindre en compagnie du bureau du Solliciteur général, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), celui du tout nouveau ministère de la Sécurité publique et de la protection civile. (Sloan, 2005 : 54). L'Agence des services frontaliers a également été placée sous la tutelle de ce ministère de l'Intérieur canadien. Ses fonctions ont été élargies puisqu'elle cumule les missions de Citoyenneté et Immigration

Canada, de l'Agence des Douanes et des revenus du Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. (Sloan, 2005 : 54). Martin a nommé Anne McLellan qui n'était autre que sa vice –première ministre, à la tête du nouveau portefeuille; une manière supplémentaire de signifier l'importance donnée à ce nouvel organe de la politique fédérale.

Le mandat confié au ministère était « de travailler à la sécurité du Canada sur tous les plans, allant des catastrophes naturelles aux crimes et au terrorisme. » (Canada, 2008). Il se décline en cinq missions principales : 1) la gestion des urgences (la coordination de tous les intervenants du milieu en vue d'assurer la protection des infrastructures essentielles ainsi qu'une gouvernance efficace en cas de crise majeure, ce qui inclut les troubles d'origine cybernétique), 2) la sécurité nationale (Centre intégré d'évaluation des menaces; établissement la liste de terroristes; émission des certificats de sécurité, collecte, analyse et partage du renseignement; information du parlement et des divers organes qui lui sont rattachés, etc.), 3) l'application de la loi (domaine qui couvre l'ensemble des activités criminelles; la sécurité transfrontalière mais aussi l'atteinte d'une interopérabilité en matière de sécurité civile), 4) les services correctionnels et 5) la prévention du crime. (Canada, 2008). L'ampleur de la réforme proposée a laissé dubitatif plus d'un observateur, et le fait que la création du ministère a précédé de plusieurs mois la divulgation de son mandat et de la politique qui est censée encadrer son action n'a pas aidé à rendre le processus plus limpide. Dès la création du ministère de la Sécurité publique il paraissait probable que les intrusions projetées d'Ottawa dans la gouvernance des services d'urgence, dans les transports et dans la santé publique (des domaines relevant en principe des gouvernements provinciaux), risquaient de provoquer des frictions entre paliers de gouvernement. (Bélanger et al., 2004).

L'année 2004 est venue confirmer les intentions du gouvernement de Paul Martin dans ce domaine. La publication, en avril, du « tout premier énoncé global de politique de sécurité nationale du pays » annonçait clairement les ambitions nationales (et non uniquement fédérales) d'Ottawa. (Canada. 2004a). Le texte intitulé, *Protéger une société ouverte*, a le mérite de cerner sans faux semblant à la fois les objectifs nationaux en termes de sécurité et les menaces planant sur le Canada. Trois buts principaux y sont affichés : 1) assurer la sécurité des Canadiens, 2) empêcher le Canada de servir de base arrière à des terroristes désireux de mener des actions en sol états-unien ou sur le territoire national de tout autre pays

allié et 3) contribuer de façon significative à la stabilité internationale. (Canada. 2004a). Ces visées prenaient leur source dans l'identification de menaces variées qui font la part belle au terrorisme, mais qui sont loin de s'y limiter. La politique de sécurité nationale dressait ainsi le portrait d'un monde complexe où sévissent le terrorisme transnational et aussi d'autres plaies telles que la prolifération des armes de destruction massive, les États non viables ou en voie de le devenir, l'espionnage étranger, les désastres naturels, le crime organisé et les pandémies. (Canada. 2004a).

Cette manière d'amalgamer des menaces se référant à des conceptions plus traditionnelles et internationales de la sécurité et des préoccupations faisant plutôt appel aux aspects civils et internes du domaine semble avoir mené Ottawa à penser qu'il pouvait s'imposer comme le leader national sur toute question se rapportant à la sécurité. Dans le préambule du texte de 2004, Paul Martin évitait d'ailleurs tout malentendu à ce sujet car on lit qu'

en raison de l'évolution des menaces à l'égard des Canadiens, le gouvernement doit adopter une approche entièrement intégrée pour que les questions et les renseignements ne s'échappent pas des différentes parties de notre système de sécurité. Tous les partenaires clés – provinces, territoires, communautés, intervenants de première ligne, secteur privé et Canadiens – doivent être reliés à ce système. (Martin, 2004).

Plus loin dans le document on lit d'ailleurs : « le gouvernement s'est engagé à fournir le leadership, les ressources et les structures nécessaires pour créer un système de sécurité entièrement intégré et efficace. » (Canada. 2004a : 11). On se trouve ici devant le projet d'une architecture de sécurité nationale au sommet de laquelle Ottawa se destine à trôner. Dans ce cadre, les initiatives fédérales en matière de sécurité civile se sont multipliées. En plus du ministère de la Sécurité publique dont nous avons parlé plus haut, la politique a annoncé des ressources additionnelles en renseignement, a créé un Centre d'évaluation des menaces (placé sous l'égide du ministère de la Sécurité publique), elle a doté le gouvernement d'un Conseil consultatif sur la sécurité nationale et elle a mis sur pied des comités parlementaires sur cet enjeu spécifique. (Wark, 2006).

Par ailleurs, s'il se montre plutôt prolix quant à la manière de sécuriser le pays, le document d'avril 2004 n'en souffre pas moins de plusieurs lacunes qui apparaissent selon nous assez clairement lorsqu'on étudie plus attentivement les moyens privilégiés pour préserver l'aspect ouvert de la société canadienne. Selon Martin, *Protéger une société ouverte*

expose nos principaux intérêts en matière de sécurité nationale et propose un cadre permettant de réagir aux principales menaces qui pèsent sur les Canadiens d'une façon qui respecte scrupuleusement nos valeurs fondamentales et les renforce, à savoir la démocratie, les droits de la personne, la primauté du droit et le pluralisme. (Martin, 2004).

Malgré cette déclaration d'intention, peu de moyens concrets sont discutés, le document s'attachant surtout à la protection du pays. Le côté *société ouverte* paraît donc plus secondaire dans le discours des instances fédérales, une dimension qui semble aller dans le sens d'une volonté d'élargissement des prérogatives d'Ottawa en matière de sécurité publique. C'est d'autant plus dommageable que ce texte, qui est supposé donner les grandes orientations guidant la gouvernance de la sécurité nationale canadienne dans les premiers temps du 21<sup>ème</sup> siècle, se trouve être complété par une Loi antiterroriste (dont nous avons déjà exposé les traits principaux), une Loi sur la sécurité publique et des dispositifs exceptionnels (les certificats de sécurité, par exemple) qui suscitent encore aujourd'hui de vives inquiétudes chez les défenseurs des droits de la personne en dépit de plusieurs amendements apportés depuis leur adoption initiale.

En effet, initialement échafaudée sous la gouverne de Chrétien, la Loi sur la sécurité publique (initialement le projet de loi C-17, puis C-42) a été déposée en chambre en novembre 2001. Elle a, à ce moment, suscité de nombreuses critiques de la part du Bloc québécois notamment, qui s'inquiétait du pouvoir conféré au ministère de la Défense de désigner des zones de sécurité militaire. Les députés souverainistes s'inquiétaient ainsi de la possibilité pour le ministre de déployer unilatéralement les Forces canadiennes dans la province. (Roach, 2003), une possibilité rappelant les événements d'octobre 1970. Ces deux dispositions ont finalement été retirées du texte adopté en mai 2004. Au fil du temps, la loi est ainsi devenue une sorte de cadre qui a permis de dépoussiérer les législations antérieures ou même de supprimer le *bois mort* législatif en le remplaçant par un outil davantage en adéquation avec les réalités contemporaines et de donner une assise légale à des mesures antérieures déjà réalisées ou en voie de l'être, conformément aux mandats confiés au ministère fédéral de la Sécurité publique. (Wark, 2006).

En ce qui concerne la gestion des frontières, notons que le mandat de Paul Martin a notamment vu se développer les équipes intégrées de la police des frontières (EIPF). Il s'agit d'un programme binational qui réunit du personnel de la police, de la justice, des douanes et

des services d'immigration des deux gouvernements fédéraux. À la fin de 2004, on dénombrait 23 EIPF en activité dans quinze zones frontalières stratégiques ; les points de passage les plus fréquentés en fait. Au cours de cette même année des unités de renseignement de chacun des deux pays se sont joints aux EIPF. (Canada, 2004c).

Ainsi, en quelques mois, le gouvernement de Paul Martin a, avec la première politique de sécurité intérieure du pays et, par les nombreuses mesures mises en œuvre, jeté les bases d'une nouvelle architecture canadienne de sécurité qui a pour finalité l'intégration, sous la tutelle d'Ottawa, de tous les acteurs de la sécurité civile quelque soit le palier de gouvernement dont ils dépendent. Sur le plan du discours, l'accent est mis sur les vertus de la coopération au sein de la fédération, mais la logique qui sous-tend l'action d'Ottawa semble davantage privilégier une pyramide dont le sommet est occupé par le Premier ministre canadien. Dans cette optique, le gouvernement de Martin a également insisté sur la coopération bilatérale avec les États-Unis, une façon de conforter son rôle d'interlocuteur central, en annonçant des investissements accrus et l'adoption de normes communes aux deux pays en matière de sécurité.

### **3.3.3. Le gouvernement de Stephen Harper : un gestionnaire favorable à la militarisation du dossier**

Lorsque l'équipe conservatrice de Stephen Harper a pris le pouvoir à Ottawa en 2006, elle n'a pas posé de geste indiquant une volonté de rupture avec la période précédente en matière de sécurité. On note seulement un léger recul du nombre et de l'envergure des mesures adoptées sous son mandat. La coopération et le renforcement de la confiance avec les autorités états-uniennes demeure ainsi l'une des préoccupations majeures du nouveau gouvernement canadien, de même que la préservation de la l'intégrité territoriale du pays. Cette importance accordée à l'enjeu de la sécurité nord-américain apparaît d'ailleurs très clairement dans l'énoncé de politique de défense intitulé *Le Canada d'abord*. (Canada, 2006b).

De manière quelque peu surprenante alors que les Forces canadiennes étaient déployées dans une guerre afghane coûteuse tant sur un plan budgétaire qu'humain, *Le Canada d'abord* mettait l'accent sur la défense territoriale et sur la préservation de la souveraineté nationale. (Shadwick, 2008 : 111). L'attachement au Partenariat pour la Sécurité et la Prospérité y était

également rappelé. On prévoyait d'ailleurs y consacrer un budget de 500 millions de \$ CAN sur deux ans. Les principales mesures envisagées consistaient ici à armer une partie du personnel douanier, à renforcer la sécurité aux frontières sans pour autant réduire la fluidité des échanges avec les États-Unis, à identifier plus rapidement les voyageurs à l'aide de données biométriques et de nouveaux programmes permettant le pré-enregistrement des voyageurs. (Coulon, 2006). La lutte au terrorisme était également à l'honneur. On entendait y affecter le recrutement de nouveaux agents de la GRC pour une somme équivalent à 160 millions de \$ CAN. Un programme de préparation à des pandémies a quant-à lui été doté de 460 millions de \$ CAN sur deux ans et d'un milliard sur cinq ans. La Défense nationale se voyait octroyer la part du lion avec 1,2 milliard de \$ CAN sur deux ans et 5,4 milliards de \$ CAN sur cinq ans. (Canada, 2006b). Il s'agissait ici, pour l'essentiel, de ressources vouées au renforcement de la présence militaire près des grandes villes du pays et dans certaines régions éloignée comme en Arctique. *Le Canada d'abord* revenait également sur un possible élargissement de la mission du NORAD à une fonction d'alerte maritime. Des achats en équipements et le recrutement d'effectifs supplémentaires pour les Forces canadiennes ont également été inclus dans les projections budgétaires.

Les dispositions comprises dans le *Canada-US Civil Assistance Plan* n'ont également pas manqué de faire sourciller les artisans d'une approche plus civile que militaire de la sécurité publique. (Canada, 2008b). Le document, parce que seulement partiellement rendu public, laisse d'importantes questions en suspens. (Pugliese, 2008). On apprend, dans la version disponible, que les troupes canadiennes pourraient être déployées en sol états-unien à la demande des autorités de Washington dans le cadre d'une mission d'assistance aux pouvoirs civils et, inversement, que des militaires américaines seraient habilités à venir prêter main forte à Ottawa dans des cas semblables. (Canada, 2008b). Plusieurs problèmes surgissent en effet à la lecture du document. D'abord, il ne mentionne nulle part que si l'aide au pouvoir civil est belle et bien une mission des forces armées et, par là, du palier fédéral, l'assistance doit d'être demandée par un gouvernement provincial et que c'est ce dernier qui est supposé, selon les lois canadiennes et états-uniennes, exercer l'autorité sur les troupes engagées dans une telle entreprise. (Pugliese, 2008). Or, on a peine à croire que Washington accepterait de placer son armée sous le commandement d'une autorité civile, fédérée qui plus est, avec laquelle il ne partage que peu voir pas du tout d'accords en matière de sécurité. Ensuite, de

manière générale, les conditions d'entrée en vigueur et d'arrêt du plan restent floues. Enfin, alors qu'il traite d'assistance militaire, le document indique que les troupes pourraient servir dans un cas de renforcement de la loi ou encore que les opérations menées pourraient conduire les soldats à devoir faire usage de la force s'ils intervenaient, par exemple, à la suite d'une attaque terroriste. Le document binational semble donc, au final, jeter plus d'ombres sur la mission d'aide au pouvoir civil qu'il n'apporte d'éclairage. Mais quoi qu'il en soit les orientations qui y sont présentées et le fait qu'il ait été conçu en dehors de toute forme de consultation avec les paliers fédérés des deux pays montre bien le peu de cas que Washington et Ottawa peuvent faire des prérogatives normalement reconnues aux États et aux provinces en matière des gestion des mesures d'urgence. (Pugliese, 2008, Deschenes, 2008 : 1).

Ainsi, avec le gouvernement de Stephen Harper, l'implication sans équivoque du Canada dans la mise en place d'une forteresse nord-américaine a continué de prendre corps. Elle tend par ailleurs à faire la part belle aux dimensions militaires et ce, même quand il s'agit de domaines en principe habituellement gérés par les autorités civiles. On peut y voir une volonté d'Ottawa de contourner, voire même de chapeauter, les autres ordres de gouvernement de la Confédération dans le domaine de la sécurité civile.

En somme, l'idée qui semble guider l'action du gouvernement fédéral canadien matière de sécurité civile depuis les attaques sur le World Trade Center paraît résider dans la volonté de ne surtout pas déplaire au puissant allié. Il semble devenu impératif, pour Ottawa, de se positionner hors de tout doute comme un partenaire fiable dans le processus de sanctuarisation de l'Amérique Nord actuellement à l'œuvre. Dans cette optique, plusieurs outils ont été mis de l'avant. On pense à l'amélioration de l'étanchéité des frontières, à la création d'un ministère de la Sécurité publique et de la protection civile comparable aux ministères européens de l'Intérieur mais surtout similaire au DHS états-unien, à l'adoption de nouvelles lois portant sur la sécurité publique, à la lutte au terrorisme, qui ouvrent tous la porte à des collaborations multiples avec les autorités américaines ou encore à de nouvelles modalités de coopération militaire signifiant autant d'intrusions dans des sphères traditionnellement civiles de la sécurité.

Sous Chrétien, Ottawa semble avoir pris garde de rester dans ses sphères de compétence. L'arrivée de Paul Martin à la tête du gouvernement fédéral a marqué un tournant dans

l'évolution des structures de sécurité du pays à la suite du 11 septembre 2001. En seulement trois ans, Martin a jeté les bases d'une architecture nationale - et non plus uniquement fédérale - de sécurité civile. *Protéger une société ouverte* et le ministère de la Sécurité publique et de la protection civile semblent en effet avoir indiqué l'intention du fédéral de se tailler une place de choix dans une sphère d'intervention jusque là laissée en bonne partie aux provinces. Après Martin, on observe que les conservateurs de Stephen Harper se sont surtout attachés à suivre la voie tracée par leurs prédécesseurs immédiats en donnant un peu plus de poids législatif et budgétaire aux programmes et aux politiques mis sur pied antérieurement. L'action de ce gouvernement a cependant été moins dense que celle des libéraux de Martin, sans doute parce que l'urgence d'agir s'est faite moins pressante à mesure qu'on s'éloignait dans le temps de septembre 2001. Harper n'a finalement apporté que peu changements à ce qui avait été fait avant lui. On relève seulement une propension à inscrire l'outil militaire comme un facteur de poids dans la nouvelle architecture nationale et même nord américaine de sécurité civile qui se développe.

### **3.4. Rôle et positionnement du palier fédéré : ne pas paraître comme le maillon faible**

Depuis le 11 septembre 2001, l'activité du gouvernement fédéral canadien dans le champ de la sécurité civile a presque éclipsé le fait que ce sont encore les provinces qui gèrent la majeure partie de l'appareil de sécurité civile du pays. L'accent mis tant par la littérature académique que par les médias sur la collaboration Ottawa-Washington a également contribué à créer une impression de marginalisation des acteurs locaux dans le champ à l'étude. En fait, ce n'est que lors du *black out* qui a frappé une partie des États-Unis et du Canada (principalement l'Ontario) que nombre de personnes ont semblé se souvenir que la sécurité civile est une compétence qui échoie au palier fédéré dans la Confédération canadienne.

Cette section examine les modalités d'adaptation des provinces face la nouvelle donne proposée par le palier fédéral dans un secteur qui, jusqu'à récemment, évoluait assez loin du regard d'Ottawa sauf dans des cas bien spécifiques comme lors des missions d'assistance aux autorités civiles. Nous montrons que les provinces ont, sur un mode parfois identique à celui observé aux États-Unis chez les États fédérés, cherché à préserver leur autonomie dans



le domaine de la sécurité publique. Deux principaux procédés semblent avoir été utilisés : 1) s'afficher comme un acteur crédible du domaine et 2) se ménager une autonomie par le biais d'une coopération inter-palier qui s'étend au-delà des frontières nationales.

### **3.4.1. Afficher sa crédibilité**

Malgré le sentiment d'un effacement des provinces, on a vu assez rapidement un des trublions récurrent du fédéralisme canadien poser des gestes qui traduisaient sa méfiance face aux transformations à l'œuvre à Ottawa. Nous voulons parler ici du Québec, bien entendu. La province francophone a en effet lancé plusieurs initiatives notables sur son territoire en matière de sécurité civile et ce, avant le 11 septembre 2001. Progressivement d'autres provinces ont semblé adopter un comportement similaire à celui du Québec afin de ne pas se voir confisquer cette compétence au prétexte de l'intégration des structures de sécurité civile du pays et de ne pas perdre certaines prérogatives dans le domaine de l'énergie ou des infrastructures critiques, notamment.

Probablement à cause de (ou peut être grâce à) la crise du verglas de 1998, on s'est aperçu que dans les jours qui ont suivi le 11 septembre, le Québec a fait preuve d'une activité supérieure à ce qu'on remarque ailleurs au pays en matière de sécurité civile, surtout en matière de collaboration avec les États-Unis. L'effondrement sous le poids de la glace des pylônes d'Hydro-Québec a en effet permis d'identifier des failles significatives dans les plans d'intervention de la province en cas de sinistre. Ces derniers ont donc fait l'objet d'une révision complète avant même que ne surviennent les attentats de septembre 2001. (Québec, 2001). D'ailleurs, la nouvelle loi cadre sur le domaine était déjà prête à être déposée à l'automne 2001, mais il semblerait que le gouvernement ait préféré en réviser une dernière fois le texte afin de s'assurer qu'il couvrait bien l'ensemble des situations de crises anticipées suite aux attaques sur le *World Trade Center*. C'est donc en décembre 2001 qu'a été voté la Loi sur la sécurité civile. (Québec, 2001). Celle-ci donnait au ministère de la Sécurité publique des pouvoirs spéciaux lors de crises majeures ou d'événements particulièrement destructeurs. Le gouvernement se trouvait à être autorisé à réquisitionner les biens des citoyens s'il le jugeait nécessaire à l'accomplissement de ses mandats. On parle ici de camions pour le transport, de génératrices mais aussi d'édifices, par exemple. Il faut

toutefois, au préalable, que l'état d'urgence ait été décrété dans la province et les réquisitions doivent cesser lorsque cet état d'exception est levé. (Québec, 2001).

Par ailleurs, notons que le terrorisme était déjà pris au sérieux par les autorités québécoises. La Loi sur la police, votée en avril 2000, redéfinissait les pouvoirs des différents corps policiers de la province. (Québec, 2000). La Sûreté du Québec et le Service de police de la ville de Montréal se voyaient ainsi attribuer la tâche de mener la lutte au terrorisme et pour y parvenir, ils semblaient bénéficier de pouvoirs élargis. (Brigas, 2006 : 8-9). Faute de transparence gouvernementale sur la question, on reste cependant dans le flou sur la nature exacte de ces pouvoirs. En 2002, Québec a ajouté deux autres mesures significatives à son appareil de lutte au terrorisme. D'abord, une unité spéciale chapeautée par la Sûreté du Québec exclusivement consacrée à ce type d'activité criminelle, le Service de lutte contre le terrorisme. Il s'intéresse aussi aux activités susceptibles de servir de soutien à des terroristes (financement, fraude cybernétique, clonage de carte de crédit, etc.) et il a également pour tâche de coordonner les actions de tous les autres organismes provinciaux qui pourraient être appelés à intervenir dans le cadre d'une attaque en sol québécois. Ensuite, on a mis sur pied un Centre national de veille sur la sécurité publique. Ce dernier a pour mandat d'anticiper les événements destructeurs en émettant des avis et des signaux d'alerte. (Brigas, 2006 : 8-9).

Dans les autres provinces canadiennes, la réaction semble avoir été plus lente à se dessiner. Il faut dire que seul le Québec avait dû revoir de fond en comble son dispositif sécuritaire suite à la crise du verglas. On observe toutefois que l'Ontario a, un peu à la manière de Washington et d'Ottawa, elle aussi décidé de revoir ses structures gouvernementales en matière de sécurité publique. Le bureau du Solliciteur général s'est ainsi graduellement mué en ministère de la Sécurité communautaire et des services correctionnels. À chaque étape de sa transformation, il a vu ses mandats élargis pour regrouper sous son autorité l'ensemble des agences de la province s'intéressant à la sécurité civile. (Ontario, 2008). Le gouvernement ontarien s'est aussi doté, en 2006, d'un nouvel outil législatif ; la Loi sur la protection et la gestion des services d'urgence. (Ontario, 2006). Celle-ci force tous les ministères du gouvernement provincial à établir un programme de gestion des situations d'urgence. Tous les programmes sont coordonnés par le ministère et fréquemment réévalués. Les villes sont particulièrement visées par la loi. On les contraint à suivre un plan précis et à rester dans un

cadre budgétaire rigoureux. Le nouveau portefeuille provincial devenait ainsi l'acteur majeur du domaine sur tout le territoire. (Ontario, 2006).

Les autres provinces ont, à peu de chose près, suivies des dynamiques similaires. Il leur a fallu revoir leur structure gouvernementale pour faciliter l'intégration et la coopération d'une pluralité d'acteurs selon des critères définis par une seule autorité provinciale. Des agences ou des ministères ont changé de forme et de nouvelles lois, qu'on souhaitait mieux adaptées au contexte post-11 septembre, ont vu le jour pour encadrer les agences créées. Le mimétisme entre les décisions prises à l'échelon local et celles prises au niveau du gouvernement central pourrait amener à penser qu'il existe un plan national que tous les acteurs suivent plus ou moins fidèlement. En fait, il ne semble pas que ce soit le cas. Même si cela peut paraître surprenant, on peine à trouver trace d'une collaboration fédérale/provinciale qui aille au-delà de la rhétorique adoptées par les divers paliers de gouvernement quant à l'importance d'une meilleure coordination de leurs efforts. En matière de sécurité civile, les provinces canadiennes semblent mener leurs politiques en quasi-totale indépendance face à Ottawa, ceci en dépit des ambitions parfois affichée par le fédéral.

### **3.4.2. L'internationalisation des enjeux**

Il en va par contre tout autrement dès qu'on se penche sur les relations entre provinces. Dans le chapitre précédent portant sur la trajectoire américaine, nous avons déjà eu l'occasion de présenter l'ampleur de la coopération binationale et inter palier fédéré qui s'est développée en Amérique du Nord depuis le 11 septembre 2001. Nous n'y reviendrons donc pas dans le détail. Il faut simplement rappeler ici que la stratégie des provinces pour internationaliser la gestion de la sécurité civile est en fait semblable à celle employée par Ottawa et Washington pour asseoir leur leadership dans la sphère de la sécurité civile. Elle réside dans l'élargissement des champs et des domaines couverts par une compétence reconnue au palier ciblé. Avant le 11 septembre 2001, les questions touchant à l'énergie, aux ressources naturelles, aux transports et à la police donnaient déjà lieu à des accords transfrontaliers entre les gouvernements fédérés du Canada et des États-Unis. Certaines structures existaient bien avant les attaques de l'automne 2001. On peut citer par exemple le Conseil des gouverneurs des Grands lacs, la Coalition des transports à la frontière de l'Est (CTFE) et la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle Angleterre et de l'Est canadien. La participation des États et

des provinces à ces forums transfrontaliers a cependant été plus régulière dans l'après 11 septembre. (Canada, 2004b). Il faut aussi relever que certains forums ont été créés suite aux attentats de New York et que ceux-ci ciblent spécifiquement la sécurité civile comme enjeu de collaboration. C'est le cas du *Northeast Regional Homeland Security Agreement Directors* (NRHSAD) dont nous parlions antérieurement (chapitres 1 et 2). À travers cette structure, les partenaires collaborent dans le but de créer des liens d'échange d'informations et d'assistance mutuelle en cas de sinistre. On a aussi vu le Québec signer des ententes avec les États de New York, du Maine, du Vermont, du New Hampshire et du Michigan notamment. (Deschênes, 2007).

Ces accords binationaux conclus au niveau des États fédérés sans concertation avec Ottawa soulèvent plusieurs questions qui n'ont, pour le moment, toujours pas trouvé de réponse. Qui par exemple doit consentir payer la note pour le renforcement de la sécurité dans les barrages d'Hydro-Québec qui fournissent de l'électricité à plusieurs États de la Nouvelle-Angleterre ? Comment détermine-t-on le seuil acceptable de sécurité à atteindre ? Pour l'instant, personne ne semble se précipiter pour réclamer la facture que représente la mise à niveau des infrastructures nord-américaines en ce qui concerne les normes sécuritaires et il y a fort à parier que la récente crise financière n'incitera pas à un règlement rapide de cette question. Quoi qu'il en soit, exactement comme ce que nous avons avancé dans le chapitre sur les États-Unis, il nous semble que l'hypothèse que les provinces canadiennes aient cherché à se ménager des espaces et des possibilités d'action pour éviter de tomber sous la coupelle du palier fédéral doit être considérée. Les discussions tenues dans le cadre Partenariat pour la sécurité et la prospérité entre Ottawa, Washington et même Mexico, essentiellement menées derrière des portes closes, paraissent d'ailleurs générer des inquiétudes chez les premiers ministres de provinces.

### **3.5. Conclusion : beaucoup de bruit pour *presque rien*?**

L'exposé auquel nous venons de nous livrer visait à rendre compte du repositionnement des paliers de gouvernement dans le fédéralisme canadien suite aux événements du 11 septembre 2001. Nous avons fait remarquer que les actions du gouvernement fédéral canadien en matière administrative (réorganisation de l'exécutif, nouvelles politiques, élargissement des procédés de mise en œuvre des mandats du gouvernement, etc.) et législative (premières lois

du pays ciblant explicitement la sécurité intérieure, loi antiterroriste) se sont déroulées sans concertation avec les provinces. Si, sous Jean Chrétien, cette absence de dialogue intergouvernemental s'explique par le fait que son gouvernement s'est attaché à rester dans ses sphères de compétence, ce n'est pas le cas pour ceux qui lui ont succédé. Paul Martin, puis Stephen Harper ont semblé vouloir englober sous des mandats fédéraux des domaines d'activités qui, constitutionnellement et traditionnellement, relèvent des provinces, voire des municipalités. On ne peut cependant pas parler d'une centralisation formelle des pouvoirs dans les mains d'Ottawa car pour l'heure, les principales mesures fédérales se rapportant au partage des pouvoirs restent au niveau de la déclaration d'intention ou du projet dont on cerne mal les modalités de réalisation (dans le cas du Canada-US Civil Assistance Plan, notamment). Malheureusement, on distinguera sans doute la véritable portée des discours du palier fédéral lorsque surviendra une crise majeure dans les pays et que les outils mis en place seront mis à contribution.

Toutefois, certains signes et traditions canadiennes nous indiquent que les provinces ont des raisons de redouter une marginalisation, même partielle, de leur rôle dans le domaine de la sécurité civile. En effet, nombreux sont les mécanismes (pratiques constitutionnelles d'Ottawa, théories judiciaires interprétatives) dont peut user Ottawa pour faire valoir son droit (son devoir?) à investir un nouveau domaine de compétence. On note d'ailleurs que le fait d'avoir gouverné en étant minoritaire en chambre n'a pas semblé inciter les partis au pouvoir (sous Martin et Harper) à ménager d'éventuelles susceptibilités provinciales sur un enjeu qui pourrait rouvrir le débat sur la constitution canadienne.

Au final, on est dans une drôle de situation où les provinces comme le gouvernement fédéral mènent leurs affaires chacun de leur côté sans forcément reconnaître de place précise à l'autre palier dans leur stratégie. Ottawa et les provinces paraissent vouloir se doter d'un éventail d'options le plus large possible en attendant que ne survienne un événement qui risque de placer certains acteurs devant la règle incontournable du fait accompli; c'est-à-dire la règle qui veut qu'en cas de crise, l'acteur qui fera la démonstration de la supériorité de son modèle de gestion se verra probablement reconnaître la légitimité de conserver ou d'investir le domaine de compétence.

## CONCLUSION-SYNTHESE

### L'EFFET MIRROIR ET SES LIMITES

Cette partie s'attache à rassembler les divers éléments observés dans nos études de cas. Nous procéderons ici à une analyse comparée des éléments exposés dans les chapitres 2 et 3. Nous mettrons en perspective les gestes posés par les acteurs des deux fédérations et nous identifierons les types de positionnement, les ambitions et les relations qu'elles traduisent. Cet exercice s'effectuera part le biais d'une mise en évidence des points de rencontre et de rupture entre les deux fédéralismes dans la manière dont ils ont évolué depuis le 11 septembre 2001 dans le champ de la sécurité civile. Nous reviendrons ensuite sur les questionnements et l'hypothèse à l'origine de ce mémoire. Les fédéralismes états-unien et canadien ont-ils suivi, dans le champ de la sécurité civile, une trajectoire post-11 septembre les menant à un modèle commun de gouvernance ? Le palier fédéral s'est-il imposé comme l'acteur prédominant au sein des deux fédéralismes ? Cette partie se termine sur une évaluation des outils théoriques et pratiques permettant d'analyser le processus d'intégration régionale canado-états-unien.

#### **Éléments de convergence : vers un modèle commun de gouvernance?**

La première chose qui frappe lorsqu'on juxtapose les trajectoires canadiennes et états-unienne depuis le 11 septembre 2001 est la similarité de certaines mesures adoptées. Une forme de suivisme a en effet caractérisé l'action canadienne en réponse aux importants bouleversements initiés par Washington, que se soit sur son territoire ou même au-delà si on considère le caractère *extensible* que tend à prendre la frontière canado-états-unienne depuis quelque temps (programmes NEXUS et EXPRESS par exemple requièrent l'enregistrement d'entrepreneurs exportant des marchandises vers le pays voisins sans se rendre eux-mêmes sur place). Cette forme de mimétisme, que nous nommons l'« effet miroir » s'articule selon nous le long de deux axes principaux. D'abord, celui des mesures, programmes, politiques et réorganisations effectués au Canada et aux États-Unis au niveau fédéral et, ensuite, celui de l'attitude générale des paliers fédérés des deux pays face à l'énergie déployée par les gouvernements centraux.

## 1. L'activisme d'Ottawa et de Washington

Les attentats de l'automne 2001 ayant eu lieu en sol états-unien, c'est bien évidemment aux autorités de Washington qu'a incombé la tâche de poser des gestes de nature à rassurer une population en état de choc et de doter la première puissance mondiale d'un appareil de sécurité intérieure à même de contrer les menaces planant sur sa population. La réponse a pris la forme d'une gigantesque réorganisation administrative avec la création du *Department of Homeland Security* (DHS), une sorte de ministère de l'Intérieur comme il en existe en Europe depuis plusieurs années. Le DHS a pour mission de lutter contre le terrorisme, mais son éventail de compétences est en fait bien plus large. Dès sa création, il avait vocation à devenir le maître d'œuvre d'une structure nationale de sécurité civile englobant l'ensemble des agences fédérales s'intéressant à cette problématique. Il visait également à intégrer, par le biais d'un vaste système de subventions, de coopération inter-palier, de normes et de critères nationaux à suivre, l'ensemble des professionnels et des structures du pays redevables devant d'autres entités territoriales, qu'il s'agisse des États, des villes ou encore des comtés ou des districts.

Ottawa a aussi opté pour une refonte de ses organismes. Il faut toutefois garder en tête que l'ampleur des restructurations n'a pas été la même que celle observée aux États-Unis étant donné la différence de taille entre les deux administrations. Sous la gouverne de Paul Martin, le palier fédéral canadien s'est doté pour la première fois d'un ministère de l'Intérieur, le ministère de la Sécurité publique et de la protection civile. Le nombre relativement restreint (en comparaison des États-Unis) d'agences impliquées par la réforme administrative peut laisser penser qu'il s'agissait en fait d'un simple habillage cosmétique destiné à rassurer les autorités états-uniennes sur le sérieux avec lequel les Canadiens abordaient la sécurité publique. Mais la mesure a eu une portée beaucoup plus significative que ce qu'on pourrait le croire à première vue. En effet, par ce geste Ottawa signifiait hors de tout doute son intention d'investir durablement un domaine de compétence laissé, depuis les premiers temps de la confédération, à la charge quasi-exclusive des provinces. Avant la création de ce ministère, le Canada ne jouait souvent qu'un rôle ponctuel de coordination distante, de suppléance ou d'assistance et ce, seulement à la demande des autorités provinciales. Désormais, Ottawa dispose d'un outil jouissant d'une permanence dans le temps et des moyens d'étendre sur tout

le pays un véritable réseau de surveillance, de coopération et de coordination des actions qui doit conduire, à terme, à une forme d'intégration des diverses composantes de la sécurité civile du pays. C'est du moins ce que laisse entendre la politique *Protéger une société ouverte*. (Canada, 2004a). Notons d'ailleurs sur ce point que la politique fédérale états-unienne va exactement et beaucoup plus explicitement encore dans le même sens. Bush l'a dit lui-même : la Stratégie nationale de sécurité est... nationale, et non pas uniquement fédérale. (États-Unis, 2002a : iii).

Outre les réformes administratives et les politiques qui leur donnent corps et qui révisent les mandats des organisations fédérales, l'impression que les mesures canadiennes sont un reflet des dispositions du pays voisin est renforcée par diverses lois et ententes adoptées depuis le 11 septembre 2001. La Loi antiterroriste promulguée par Ottawa a en effet repris des dispositions assez semblables à celles inscrites dans le *USA Patriot Act* (arrestation préventive, détention sans mandats, preuves à charge de l'accusé non-transmises à la défense, etc.). La Déclaration sur la frontière intelligente, le plan d'action qui l'accompagne et qui prévoit l'adoption de règles communes aux frontières pour les deux pays, l'Entente sur les tiers pays sûrs relative aux droits des réfugiés, sont autant d'autres mesures qui laissent croire qu'Ottawa et Washington s'accordent pour adopter un modèle commun de gestion de la sécurité civile en Amérique du Nord.

On pourrait ajouter à cette liste le Partenariat sur la sécurité et la prospérité, mais le secret entourant les discussions qui y ont lieu rend toute affirmation tranchée sur ce point quelque peu hasardeuse. On sait toutefois que les sujets abordés concernent des domaines comme l'énergie, les matières premières ou l'eau, bref des sphères d'intervention relevant en principe des paliers fédérés que ce soit au Canada ou aux États-Unis. (Brunelle, 2007). Le plan d'assistance mutuelle dans les opérations civiles conclu entre les Forces canadiennes et les troupes états-uniennes loin des yeux et des oreilles des acteurs fédérés semble, selon toute vraisemblance, être en porte-à-faux avec les législations en vigueur (Plugliese, 2008). Il constitue ainsi une autre illustration du peu de cas que paraissent parfois faire les gouvernements centraux de l'avis des autorités locales sur des questions pourtant au cœur de la sécurité civile (énergie, protection des sources d'énergie et autres infrastructures essentielles, ressources naturelles, leadership dans les mission d'aide au pouvoir civil, etc.).



## 2. Des paliers fédérés à la recherche d'une alternative au *tout fédéral*

Il est intéressant de relever que selon la Constitution états-unienne la coopération binationale, même entre paliers fédérés, n'est pas spécifiquement permise car le palier fédéral est censé jouir du monopole de la représentation extérieure. Washington ne semble pas, pour l'heure se formaliser de ce qui apparaît comme un manquement aux pratiques traditionnelles de la fédération. Par ailleurs, il est aussi vrai que les États n'ont pas opposé de résistance vive à la prise en main de la sécurité civile par le gouvernement central. En fait, de manière générale les États et aussi les villes ont semblé s'accommoder de l'intrusion massive du fédéral dans le domaine. Celle-ci leur a permis d'accéder à des ressources budgétaires qu'ils réclamaient en vain depuis fort longtemps. Toutefois cet attrait des États pour les subventions ne semble pas avoir été suffisant pour les dissuader de rechercher des alternatives au régime du « tout fédéral » qui leur a été proposé. Au Canada, où le palier fédéral est loin d'avoir accompagné les ambitions inscrites dans ses politiques d'une manne financière, on comprend encore mieux l'intérêt des provinces à se ménager une marge de manœuvre en négociant avec les États. On voit mal les gouvernements provinciaux accepter sans broncher de perdre le contrôle sur des structures qu'ils ont eux-mêmes bâties.

C'est probablement la propension des autorités fédérales à investir leur champ de compétence sans leur consentement ni même leur présence dans les forums de négociations qui a décidé les provinces canadiennes et les États situés au Sud du 49<sup>ème</sup> parallèle à créer des organismes de coopération binationaux réunissant des paliers fédérés des deux pays ou encore à donner un second souffle à des structures qui existaient avant le 11 septembre mais dont la raison d'être paraissait parfois douteuse si on en juge par le peu d'intérêt affiché par certains membres à leur égard. Le 11 septembre 2001 et les bouleversements qui l'ont suivi ont ainsi changé la donne. Les États de la Nouvelle-Angleterre, des grands lacs et les provinces de l'Ouest canadien se sont même réunis dans un forum ayant explicitement pour but de faciliter la coopération inter-palier et binationale sur les questions de sécurité civile. Il s'agit du *Northeast Regional Homeland Security Agreement Directors* (NRHSAD) qui regroupe les responsables de la sécurité intérieure de six provinces canadiennes et de dix États américains. L'organisme permet d'établir des liens de coopération entre les acteurs. On a, par exemple, vu le Québec signer des ententes d'assistance mutuelle en cas de catastrophe et d'échange

d'information avec l'État de New York, du Maine, du Vermont, du New Hampshire et du Michigan. (Deschênes, 2004). Cette dynamique, qui fonctionne évidemment selon le principe de réciprocité, participe elle aussi au renforcement de l'effet miroir. Elle mène en effet les paliers fédérés de part et d'autre de la frontière à se doter de programmes communs un peu à la manière de ce qui est observé au niveau des paliers fédéraux.

### **Éléments de divergence : le poids de deux cultures fédérales et de sécurité distinctes**

L'*effet miroir* est donc certainement un peu plus qu'une impression et permet de rendre compte d'une forme d'homogénéisation dans la gouvernance de la sécurité civile en Amérique du Nord. Il faut toutefois se garder de toute généralisation abusive du fait des caractéristiques propres à chacun des deux fédéralismes à l'étude et à leurs trajectoires historiques dans le champ de la sécurité civile. Nous montrerons ici que ces éléments que nous qualifions de culturels (en accord avec la notion de culture de sécurité) conditionnent différemment les comportements des acteurs gouvernementaux au sein des deux fédéralismes.

#### **1. Deux fédéralismes et deux traditions historiques**

Le rappel des principales caractéristiques de chacun des fédéralismes ainsi que des grandes étapes du dossier de la sécurité dans les deux pays a permis de mettre en lumière des différences notables entre la culture politique canadienne et celle de son homologue états-unienne. Les normes implicites ou explicites, les habitudes de faire ne sont pas les mêmes et conduisent les décideurs politiques des divers paliers de gouvernement des deux pays à poser des gestes qui sont parfois sensiblement différents, et ce, même lorsque l'ensemble des acteurs concernés fait face à des problématiques similaires, comme c'est le cas dans notre étude.

Aux États-Unis on remarque qu'en période crise (et le 11 septembre en une) le pays a pour réflexe de renforcer les prérogatives du gouvernement central. Le fédéralisme américain est ici particulièrement flexible et autorise ces évolutions. En fait, la coopération inter-palier, bien que codifiée par de grands principes constitutionnels, est dans cette fédération surtout considérée comme étant le fruit d'une pratique qui, au fil du temps, va globalement dans le sens d'une fédéralisation des enjeux. Celle-ci s'accompagne en conséquence d'une forme de

marginalisation des États (même lorsqu'elle est consentie). Nous avons à cet égard illustré le rôle joué par les guerres et les crises majeures dans cette dynamique.

L'autorité du fédéral sur les États dans des domaines où la compétence est partagée (comme c'est le cas dans la sécurité civile) est consacrée par le principe de la suprématie de la constitution. Il faut toutefois garder en tête que Washington n'est pas un bloc monolithique. Trois pouvoirs distincts composent le palier fédéral : la présidence (pouvoir exécutif), le Congrès (pouvoir législatif) et la Cour suprême (pouvoir judiciaire). Le Congrès (le Sénat et la Chambre des représentants) et la présidence pouvant initier des lois et des politiques, c'est de leurs interactions que dépendent l'ampleur et les caractéristiques des mesures fédérales. Or, le Congrès, à travers le Sénat, se trouve être en partie le représentant des États fédérés dans les instances fédérales. Les États sont donc en principe capables d'influencer le cours de la politique fédérale, ils disposent pour ce faire d'un levier au cœur même de ce palier de gouvernement. En fait, indirectement, les États contrôlent jusque dans une certaine mesure l'action du gouvernement central. Surtout, ils ont leur mot à dire sur les budgets, leurs montants et la manière dont ils sont alloués. Lorsqu'on voit l'amplitude et la façon dont ont été dépensés les fonds accompagnant le déploiement la structure nationale de sécurité, on peut quelque part considérer que c'est le Congrès et par là, les États eux-mêmes, qui ont décidé au moins en partie des modalités de prise en charge de la sécurité civile par le palier fédéral.

Au Canada, les choses sont différentes. La vie politique fédérale est dominée par un exécutif qui initie la plupart des projets de loi, des programmes et des politiques. C'est du gouvernement que dépendent l'ampleur et les caractéristiques des mesures fédérales. Le pouvoir législatif, où le Sénat est marginal, ne permet pas véritablement une représentation des provinces même si la population québécoise élit depuis plus d'une décennie à la Chambre des communes une forte délégation de souverainistes pour défendre ses intérêts. Ce pouvoir ne peut d'ailleurs pas véritablement contrer les initiatives de l'exécutif sauf lorsqu'on se trouve en présence d'un gouvernement minoritaire. Dans la Confédération canadienne, la coopération fédérale/provinciale passe plutôt par les conférences des Premiers ministres, le Conseil de la fédération, les rencontres ministérielles, ou encore le dialogue entre fonctionnaires des deux paliers.

Le rappel historique de l'évolution du dossier de la sécurité dans le pays nous a aussi montré que le dialogue fédéral/provincial sur cet enjeu peut être houleux, les différends sur ce dossier étant susceptible de mettre à mal l'unité nationale (les crises de la conscription de 1917 et de 1944, par exemple). Dans le champ de la sécurité depuis le 11 septembre 2001, ce n'est absolument pas le cas. En fait le dialogue semble pratiquement inexistant. Chaque palier de gouvernement semble mener sa politique indépendamment de ce que peut faire l'autre. Par exemple, l'absence de considération dans les programmes québécois pour le nouveau ministère fédéral de la sécurité publique ou encore pour le BPIEPC en dit long sur le niveau d'intérêt du gouvernement provincial pour une coopération et une intégration accrue avec ses homologues d'Ottawa comme l'envisage le document fédéral *Protéger une société ouverte*. Plutôt que de réclamer une entente avec le fédéral, le Québec a semblé préférer tisser son propre réseau de coopération avec d'autres paliers fédérés de part et d'autre de la frontière canado-états-unienne. Il faut dire aussi qu'Ottawa n'a pas accompagné ses initiatives par d'importants budgets destinés aux villes et aux paliers fédérés comme cela a été le cas aux États-Unis.

## **2. Un leadership quasi-intégral pour Washington mais incertain pour Ottawa**

En terme de repositionnement des paliers de gouvernement dans le fédéralisme états-unien suite aux événements du 11 septembre 2001, les choses évoluent donc quelques peu différemment au Canada et aux États-Unis.

Nous avons observé que l'activisme du gouvernement fédéral états-unien en matière administrative, législative et budgétaire s'est fait dans le sens d'un renforcement de l'emprise de Washington au détriment des États et des villes. On ne peut cependant pas qualifier le processus comme étant une centralisation formelle des pouvoirs, car en définitive, aucune compétence n'a été retirée aux États. Ces derniers sont mêmes théoriquement encore en mesure de provoquer un inversement de tendance via leurs délégués au Congrès. Mais en pratique, il est difficilement concevable que la toile tissée sur le plan national mais aussi sur le plan régional (l'Amérique du Nord) puisse être défaite tant l'investissement a été conséquent dans les mois et les premières années suivant le 11 septembre. Grâce à ses imposants budgets, Washington a aspiré vers lui tous les acteurs du domaine. Aux États-Unis,

en matière de sécurité civile, l'intégration des acteurs locaux sous l'autorité du palier fédéral semble être une réalité de fait.

Au Canada, nous avons relevé que les décisions du gouvernement fédéral en matière administrative et législative ont été prises sans concertation avec les provinces. Elles concernent dans bien des cas les compétences exclusives du palier fédéral (les frontières, notamment) mais on observe qu'elles ont tendance, dans certains cas, à englober des sphères d'intervention des autorités provinciales. Il est important de souligner que les gestes du fédéral n'ont pas été accompagnés de transferts budgétaires à l'intention des acteurs locaux. En ce qui concerne Ottawa, on est en fait resté au niveau des déclarations d'intention ou, si l'on préfère, des étapes préparatoires quant à un éventuel leadership du fédéral sur une structure pancanadienne intégrée de sécurité civile. Plusieurs éléments devraient cependant être de nature à inquiéter les partisans d'une large autonomie provinciale. En effet, le gouvernement central a à sa disposition tout un attirail (pratiques constitutionnelles d'Ottawa et théories judiciaires interprétatives) dont il peut se servir au besoin pour asseoir sa légitimité à investir une compétence que les provinces avaient fait leur dans de larges proportions. Rappelons que dans toutes les sphères de compétence, dans celles où elle est partagée comme dans celles qui relèvent constitutionnellement des provinces, les compétences résiduelles, les compétences accessoires implicites, la prépondérance fédérale, l'état d'urgence, les dimensions nationales, le pouvoir de désaveu, le pouvoir déclaratoire et le pouvoir de dépenser sont autant de procédés par lesquels Ottawa peut renforcer sa position dans un domaine spécifique et plus largement dans la confédération. Dans les dernières années, Ottawa s'est doté de politiques, de lois, d'accords internationaux et de structures organisationnelles qui rappellent le caractère partagé de la sécurité civile. On peut voir ces décisions comme un prélude à un investissement plus formel et aussi plus visible du fédéral dans le domaine à l'étude.

### **Retour sur l'hypothèse : quels effets sur l'évolution des deux fédéralismes?**

En introduction nous avons formulé la proposition de recherche suivante :

Depuis le 11 septembre 2001, l'évolution du champ de la sécurité civile dans les fédéralismes canadien et états-unien est caractérisée par une dynamique similaire qui voit dans les deux pays le palier fédéral s'imposer comme l'acteur incontournable du domaine tandis que le palier fédéré tend à être marginalisé.

Au regard des éléments soulevé précédemment dans cette partie, cette hypothèse est partiellement vérifiée. Nos observations montrent qu'effectivement le palier fédéral canadien, comme le palier fédéral états-unien, s'imposent comme des acteurs centraux du domaine de la sécurité depuis le 11 septembre 2001. Les paliers fédérés des deux pays connaissent cependant des sorts sensiblement différents. Aux États-Unis, ils se trouvent quelque peu marginalisés même si cette marginalisation semble se faire avec leur assentiment et même s'ils disposent encore en principe d'un levier via le Sénat pour tenter d'inverser la tendance. Mais plus le temps passe plus la perspective d'un retour à une situation plus équilibrée semble s'éloigner tant l'entreprise nécessiterait de revenir sur des investissements lourds et de modifier des structures imposantes. Au Canada, les provinces semblent attendre qu'Ottawa pose des gestes concrets accompagnant sa volonté affichée d'instaurer une structure nationale intégrée sous la coupe de son nouveau ministère de la Sécurité publique et de la protection civile. En l'état actuel des choses, les provinces ne subissent pas véritablement de modification de leur statut ni de leur prérogatives en matière de sécurité. Il convient, toutefois, de relever que le gouvernement central canadien s'est tout de même bâti à travers certaines lois, programmes, politiques, structures gouvernementales, ententes internationales et autres forums de négociations post 11 septembre 2001 tout un éventail d'outils d'intervention dans le domaine. Ottawa disposant de plus d'une manière de faire reconnaître son droit à investir comme il l'entend tout champ de compétence, il est tout a fait possible que les provinces canadiennes soient appelées, dans un avenir proche, composer avec une volonté plus tangible du palier fédéral de marcher sur leurs plates bandes. La réalité n'apparaît ainsi pas aussi tranchée que ce que supposait notre hypothèse de départ.

En ce qui concerne les outils théoriques, notons que le recours aux approches constructivistes et plus encore au concept de culture de sécurité et leur mise en relation avec les théories plus classiques du fédéralisme s'est ici révélé pertinent. Ce procédé a en effet permis, d'une part, de mettre en exergue les caractéristiques propres à chacun des fédéralismes ciblés et, d'autres

part, de révéler que les habitudes, les craintes et les ambitions héritées du cheminement historique des deux pays ont conditionné non seulement la manière dont les acteurs conçoivent leur rôle national et même régional en matière de sécurité, mais aussi les stratégies mises en œuvre afin de réaliser ces ambitions. En période crise, les politiciens états-uniens renforcent les pouvoirs de la présidence. Au Canada, sans que l'on puisse parler véritable de crise (ou alors peut-être dans les relations canado-états-uniennes), les paliers de gouvernement ont agi chacun de leur côté en évitant soigneusement de se rencontrer pour commencer à négocier sur cet enjeu. Cette attitude peut surprendre mais elle a, dans une perspective canadienne, deux mérites. Premièrement, elle permet à chacun des paliers de la confédération de se présenter auprès de ses voisins comme un partenaire crédible de la sécurité nord-américaine. Deuxièmement, elle repousse à plus tard la perspective de négociations fédérales/provinciales sur une compétence partagée et les risques de querelles constitutionnelles qui y sont associés. Il aurait en effet été difficile d'afficher une image de sérieux auprès des États-Unis tout en ayant un débat houleux à l'interne.

On peut aussi penser que des éléments d'ordre conjoncturel ont grandement influencé le parcours des deux fédérations depuis le 11 septembre 2001. Dans le cas des États-Unis il est bien évident que le sentiment d'urgence a accru la légitimité du fédéral à investir avec force un domaine qu'il délaissait plus ou moins jusque là. Il était également compliqué pour les États de s'opposer à la volonté de changement qui parcourait alors la population états-unienne et sur laquelle a su s'appuyer le gouvernement central pour faire passer nombre de mesures qui, en d'autres circonstances, auraient à n'en pas douter été bien plus contestées. Au Canada on ne sait pas non plus l'influence que le fait de n'avoir connu à Ottawa que des gouvernements minoritaires depuis Paul Martin a pu avoir sur l'évolution du dossier. Cette situation particulière a-t-elle freiné les ambitions fédérales ? Il est pour l'heure impossible de le savoir avec certitude. Le processus n'étant donc pas achevé, il sera intéressant d'observer la tournure que prendra ce dossier particulièrement dans un contexte radicalement altéré où les préoccupations d'ordre économique risquent de prendre le pas sur celles en lien avec la sécurité civile.

## BIBLIOGRAPHIE

Adelman, Howard. 2002. « Canadian Borders and Immigration post 9/11 », *International Migration Review*, Vol. 36, printemps, p. 15-29.

Adler, E. 1997. « Imagine (Security) Communities: Cognitive Regions in International relations », *Millenium*, Vol. 26, No. 2, p. 249-277.

AFP (Agence France Presse). 2008. « Sabotages SNCF: le parquet accuse «une structure à vocation terroriste» », *Libération*, 14 novembre 2008, en ligne, <http://www.liberation.fr/societe/0101266246-sabotages-sncf-le-parquet-accuse-une-structure-a-vocation-terroriste>, page consultée le 14 novembre 2008.

American Civil Liberty Union, 2003. *Freedom Under Fire: Dissent in Post-9/11 America*, en ligne, [http://www.aclu.org/FilesPDFs/dissent\\_report.pdf](http://www.aclu.org/FilesPDFs/dissent_report.pdf), page consultée le 2 août 2008.

Andreas, Peter. 2003a. « A Tale of Two Borders : The US- Canada and US-Mexico Lines After 9-11 », dans Peter Andreas et Thomas J. Biersteker (dir.), *The Rebordering of North America*, Londres: Routledge, p. 1-24.

Andreas, Peter, 2003b. « Contrôles frontaliers en Amérique du Nord à la suite du 11 septembre 2001 », dans Michel Fortmann, Alex MacLeod et Stéphane Roussel (dir.), *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du nord et en Europe*, Montréal : Athéna, 2003.

Ajzensat, Janet, Jude Des Chênes, Stéphane Kelly et Guy Laforest (dir). 2004. *Débats sur la fondation du Canada*, Québec : Presses de l'université Laval.

Association nationale des gouverneurs. 2004. *Policy Positions*, Washington D.C.: Association nationale des gouverneurs, en ligne, <http://www.nga.org>, page consultée le 6 août 2008.

Auger, Julie, Stéphane Roussel et Jean-François Rancourt. 2008. « Le Ministère de la sécurité publique et de la Protection civile : Un Department of Homeland Security canadien ? », *Bulletin du maintien de la paix*, No 69, Montréal, septembre 2004, en ligne, <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes/pdf/BULL69.pdf>, page consultée le 2 août 2008

Auger, Michel C. 1991. « Une armée pacifique ! », *Le journal de Montréal*, 10 août, p. 5.

Austin, Lisa. 2001. « Is Privacy a Casualty of the War on Terrorism? ». *The Security of Freedom: Essays on Canada's Antiterrorism Bill*. (Eds.) Ronald J. Daniels, Patrick Macklem and Kent Roach, Toronto : University of Toronto Press, pages 251-68.

Baker, R.K., G.M. Pomper, W.C. McWilliams. 1987. *American Government*, New York : MacMillan Publishing Co, 2e édition., 673 pages.

Baril, Gerald. 1990. « Mission accomplie », *Sentinelle. Revue des Forces canadiennes*, Vol. 26, No. 6, 1990, p. 4

Beal, Bob et Rod Macleod. 1984. *Prairie Fire: The 1885 North-West Rebellion*, Edmonton: Hurtig Publishers.



- Beaudoin, Gérald-A. 1990. *La Constitution du Canada*, Montréal : Wilson & Lafleur ltée.
- Beaudoin, Gérard A. 1982. *Le partage des pouvoirs*, Ottawa : ÉUO.
- Beauregard, Claude. 1993. « L'intervention militaire à Oka: Stratégie, communication et couverture de la presse », *Revue militaire canadienne*, Vol. 2, No 1, printemps, p. 23-47.
- Bélanger, Yves. 2004. « La sécurité et le Canada, un virage plus continentaliste », *Chronique des Amériques*, juillet, 3 pages, en ligne, [http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro\\_0418\\_securite-Canada.pdf](http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_0418_securite-Canada.pdf), page consultée le 12 août 2008.
- Bélanger, Yves, Yannick Quéau et Stéphane Roussel. 2004. « La société québécoise face aux enjeux du périmètre de sécurité nord américain », *La Chronique des Amériques*, No 34, Montréal, en ligne, [http://www.er.uqam.ca/nobel/oda/pdf/Chro\\_0434\\_Qc-secu.pdf](http://www.er.uqam.ca/nobel/oda/pdf/Chro_0434_Qc-secu.pdf), page consultée le 02 août 2008.
- Bélanger, Yves et Stéphane Roussel. 2003. « La Sécurité des Amériques : les premiers pas vers une intégration régionale? », *Chronique des Amériques*, février, 6 pages, en ligne, [http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Chro\\_secul.pdf](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Chro_secul.pdf), page consulté el 12 août 2008.
- Belelieu, André. 2004. « Canada Alert : The Recent Evolution in Canadian Security Policy ». *Hemisphere Focus*, Vol. XII, No. 10, 2 septembre.
- Ben-Ze'ev, Aaron. 1995. « Is There a Problem in Explaining Cognitive Progress? », dans Goodman, Robert F. a Fisher, Walter R. (eds.): *Rethinking Knowledge: Reflections across the Disciplines*. Albany: SUNY Press.
- Berkes, Fikret, Rob Huebert, Helen Fast, Micheline Manseau, et Alan Diduck. 2005. *Breaking Ice: Renewable Resource and Ocean management in the Canadian North*, Calgary : University of Calgary Press.
- Bernard, André. 2000. *La vie politique au Québec et au Canada*, Québec : PUQ.
- Bernard, André. 1995. *Les institutions politiques au Québec et au Canada*. Montréal : Boréal.
- Bernard, André. 1977. *La politique au Canada et au Québec*, Montréal : PUQ.
- Berger, Carl. 1970. *The Sense of Power. Studies in the Ideas of Canadian imperialism, 1867-1914*, Toronto : University of Toronto Press.
- Bernier, Luc. 1996. *De Paris à Washington : La politique internationale du Québec*. Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Bigot, Didier. 1998. « L'Europe de la sécurité intérieure: penser la sécurité autrement », dans A-M Gloannec (dir.), *Entre union et nations : l'État de l'Europe*, Paris : Presses de science Po, p. 55-90.
- Bingham, Richard D. et David Hedge. 1991. *State and Local Government in a Changing Society*, New York : McGraw Hill.
- Blindenbacher, Raoul et Ronald L. Watts. 2002. « Federalism in a Changing World – A Conceptual Framework for the Conference ». *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Kingston : McGill – Queen's University Press, 600 pages.

- Brown, Bernard E. 1994. *L'État et la politique aux États-Unis*, Paris : P.U.F, 478 pages.
- Bollens, J. C. 1957. *Special district government in the U.S.*, Berkeley : University of California Press.
- Booth, Ken. 1979. *Strategy and ethnocentrism*, Londres : Groom Helm, New York : Holmes et Meier.
- Bothwell, Robert, Ian Drummond et John English. 1987. *Canada 1900-1945*. Toronto : University of Toronto Press.
- Bourgault, Jacques. 2005. *Les relations entre l'administration publique et le Parlement*, dans Pelletier Réjean et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3<sup>e</sup> édition, Québec : Presses de l'Université Laval, pages 375-409.
- Braem, Yann. 2008. *Sécurité publique*, Opération de paix – Une initiative du réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, en ligne, <http://www.operationspaix.net/-Securite-publique->, page consultée le 12 décembre 2008
- Brigas, Sébastien. 2006. Analyse des impacts de la mondialisation sur la sécurité au Québec Rapport 2 — Les menaces asymétriques et le Québec : Le cas du terrorisme, laboratoire d'études sur les politiques et la mondialisation, Québec : École Nationale d'administration, en ligne, [http://www.leppm.enap.ca/LEPPM/docs/Rapports\\_securite/Rapport\\_2\\_securite.pdf](http://www.leppm.enap.ca/LEPPM/docs/Rapports_securite/Rapport_2_securite.pdf), 14 pages.
- Brugmans, Henry .1969. *La pensée politique du fédéralisme*, Leyden : A.W. Sijthoff, 144 pages.
- Brun, Henri et Guy Tremblay. 1982. *Droit constitutionnel*, Cowansville : Y. Blais.
- Brunelle, Dorval. 2007. « Le Partenariat sur la sécurité et la prospérité - Quels intérêts seront réellement servis? », *Le Devoir*, 16 août 2007.
- Brunelle, Dorval. 2006. « La rencontre trilatérale de Cancún des 30 et 31 mars 2006 : le Partenariat sur la sécurité et la prospérité un an plus tard », *Chronique des Amériques*, no 06-15, Observatoire des Amériques, avril, en ligne, [http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro\\_brunelle\\_06\\_15.pdf](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro_brunelle_06_15.pdf), page consultée le 12 décembre 2008.
- Bush, George W. 2002. *Message to the Congress of the United States*, 18 juin.
- Campbell, Colin. 1978. *The Canadian Senate: A Lobby from Within*, Toronto, Macmillan, 1978, 184 pages.
- Byrne, Kevin B. Jerry M. Cooper, James L. Crowder, John M. Lindley, William J. Woolley, et Jerry K. Sweene. 1996. *A Handbook of American Military History: From the Revolutionary War to the Present*, Boulder : West Viewer Press, 319 pages.
- Canada. 2008a. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. *À propos des infrastructures essentielles*, <http://www.ps-sp.gc.ca/prg/em/nciap/about-fr.asp>, page consultée le 12 juillet 2008.
- Canada. 2008b. Affaires intergouvernementales. *Le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs*, Ottawa, en ligne, <http://www.pco->

[bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&page=federal&sub=legis&doc=legis\\_f.htm](http://bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&page=federal&sub=legis&doc=legis_f.htm), page consultée le 12 décembre 2008.

Canada 2008c. Ministère de la Défense, *Canada- Civil Assistance Plan*, Ottawa, en ligne, <http://www.northcom.mil/News/2008/CAP%20-%20For%20Public%20Posting%20-%2028%20May%2008.pdf>, page consultée le 12 décembre 2008.

Canada. 2007a. Gendarmerie royale du Canada. *L'histoire de la GRC*, Ottawa, en ligne, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/fs-fd/history-histoire-fra.htm>, page consulté le 12 décembre 2008

Canada. 2007b. Administration canadienne de la sécurité dans les transports aériens, *Mandat*, en ligne, [http://www.catsa-acsta.gc.ca/francais/about\\_propos/mandat.shtml](http://www.catsa-acsta.gc.ca/francais/about_propos/mandat.shtml), page consulté le 12 décembre 2008.

Canada. 2006a. Chambre des Communes, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 21 novembre 2006, 16 pages, en ligne, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/391/SECU/Evidence/EV2518719/SECUEV21-F.PDF>, page consultée le 16 juillet 2008.

Canada. 2006b. Ministère de la Défense, *Le Canada d'abord*, Ottawa, en ligne [http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/June18\\_0910\\_CFDS\\_French\\_low-res.pdf](http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/June18_0910_CFDS_French_low-res.pdf), page consultée le 10 décembre 2008.

Canada. 2005. Ministère de la Justice, *Opinions du public au sujet de la Loi antiterroriste*, résumé, Ottawa, en ligne à [http://canada.justice.gc.ca/en/ps/rs/rep/2005/rr05-3/rr05\\_3\\_01.html](http://canada.justice.gc.ca/en/ps/rs/rep/2005/rr05-3/rr05_3_01.html), page consultée le 16 juillet 2008.

Canada. 2004a. *Le gouvernement dévoile une politique de sécurité nationale exhaustive*, 27 avril, Ottawa, en ligne, <http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=186>, page consultée le 02 août 2008

Canada. 2004b. Sous-comité de la sécurité publique et nationale, *Chambre des communes – Témoignages*, 38e législature, 1ère session, en ligne, [http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=2&PARLSES=381&JNT=0&SELID=e22\\_2&COM=9242&STAC=1091248#TOC](http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=2&PARLSES=381&JNT=0&SELID=e22_2&COM=9242&STAC=1091248#TOC), page consultée le 14 avril 2008.

Canada. 2004c. Ministère des Affaires étrangères, « Plan d'action pour une frontière intelligente rapport d'étape », Ottawa, 17 décembre, en ligne, à <http://dfait-maeci.gc.ca/world/site/> page consultée le 12 août 2008.

Canada. 2001a. Ministère de la Justice, *Loi antiterroriste*, Ottawa, 2001, en ligne, <http://laws.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/A-11.7>, page consultée le 12 juillet 2009.

Canada. 2001b. Ministère des Finances du Canada. *Budget 2001. Améliorer la sécurité des Canadiens*, en ligne, <http://www.fin.gc.ca/budget01/booklets/bksecf.htm>, page consultée le 12 juillet 2008.

Canada. 2001c. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Déclaration sur la frontière intelligente* Canada-États-Unis, Ottawa, 12 décembre 2001, en ligne, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/declaration-fr.asp>, page consultée le 12 juillet 2008.

Canada. 2001d. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Plan d'action en 32 points*, Ottawa, 12 décembre 2001, en ligne, page consultée le 12 juillet 2008.

- Canada. 1990. Cour suprême. *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121.
- Canada. 1988. Cour suprême. *R. c. Crown Zellerbach*, [1988] 1 R.C.S. 401; *Friends of the Oldman River c. Canada*, [1972] 1 R.C.S. 3.
- Canada. 1985. Ministère de la Justice, *Loi sur les mesures d'urgence*, Ottawa : gouvernement du Canada, en ligne, <http://lois.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/E-4.5>.
- Canada. 1896. Cour suprême. *A.G. Ontario c. A.G. Canada* [1896] A.C. 348 (C.P.).
- Canada. 1882. Cour suprême. *Russell c. R.*, (1882) 7 A.C.829 (C.P.).
- Canada. 1880. Cour suprême. *Cushing c. Dupuy*, (1880) 5 A.C. 409 (C.P.).
- Canada. 1867. Ministère de la Justice. Loi constitutionnelle de 1867, Ottawa, en ligne, <http://laws.justice.gc.ca/fr/const/index.html>, page consultée le 12 décembre 2008
- Canagaretna, Sujit et Jeremy L. Williams. 2008 « Safe & Secure?, States Develop Innovative Programs to Address Homeland Security Needs », *States News*, Vol. 51, No. 8, printemps, p. 31-33.
- Carafano, James Jay et Alane Kochems. 2005. *The First Responder Act: Congress Needs to Act*. 8 mai, en ligne, <http://www.heritage.org/Research/HomelandSecurity/wm742.cfm>, page consultée le 2 août 2008.
- Carnes, Lord. 1985. « American Strategic Culture », *Comparative Strategy*, Vol. 5, No. 3, p. 269-293.
- Cellucci, Paul. 2004. « Les liens qui nous unissent : frontières communes, valeurs communes, les relations canado-américaines ». *Allocution de l'Ambassadeur des États-Unis au Canada lors de la conférence de l'Association des études canadiennes aux États-Unis*, Vancouver, 29 octobre.
- Chapelaine, David. 2007. « Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d'intégration continentale en déficit démocratique », *Chronique des Amériques*, No 07-16, en ligne, [http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro\\_Chapelaine\\_07\\_16.pdf](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro_Chapelaine_07_16.pdf), page consultée le 8 septembre 2008
- Chertoff, Michael B. 2005. Department of Homeland Security. *Transcript of Secretary of Homeland Security Michael Chertoff at the Center for Strategic and International Studies*, 19 mai, en ligne, [http://www.dhs.gov/xnews/speeches/speech\\_0252.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/speeches/speech_0252.shtm), page consultée le 12 septembre 2008.
- Chevrette François et Herbert Marx, *Droit constitutionnel*, Montréal, P.U.M., 1982.
- Chevrier, Marc. 2007. « Federalism in Canada : A World of Competing Definitions and Views », dans Stephen Tierney (dir.), *Multiculturalism and the Canadian Constitution*, Vancouver : University of British Columbia Press, p. 108-126.
- Chopin, Thierry. 2002. *La République « une et divisible »*. *Les fondements de la Fédération américaine*, Paris : Commentaire/Plon.
- Clovis, Samuel H. Jr. « Federalism, Homeland Security and National Preparedness: A Case Study in the Development of Public Policy », *Homeland Security Affairs*, Vol. II, No. 3,

Octobre 2006, pages 1-21, en ligne, <http://www.hsaj.org/?article=2.3.4>, page consultée le 6 Août 2008.

Conférence des maires des États-Unis. 2006. Homeland Security Monitoring Center, *Five Years Post 9/11, One Year Post Katrina: The State of America's Readiness*, A 183-City Survey, 26 juillet, 16 pages, en ligne, [http://usmayors.org/uscm/news/press\\_releases/documents/disasterpreparednesssurvey\\_2006.pdf](http://usmayors.org/uscm/news/press_releases/documents/disasterpreparednesssurvey_2006.pdf), page consultée le 2 juillet 2008

Conférence des maires des États-Unis. 2004. *Strong Cities, Strong Families for a Strong America*, en ligne, [http://usmayors.org/uscm/news/press\\_releases/documents/10-PointPlan.pdf](http://usmayors.org/uscm/news/press_releases/documents/10-PointPlan.pdf), page consultée le 2 juillet 2008.

Corbo, Claude. 2004. *Les États-Unis d'Amérique : les institutions politiques*, Montréal : Septentrion, 450 pages.

Corbo, Claude. 2001. *Les États-Unis d'Amérique t.2 institutions politiques*, Montréal : Septentrion, 315 pages.

Corwin, Edward S. 1913. *National Supremacy*, New York: Holt.

Coulon, Jocelyn. 2006. « Le Canada d'abord », *La presse*, en ligne, <http://www.cerium.ca/Le-Canada-d-abord>, page consulté le 12 décembre 2008.

Cox, R. W. 1981. « Social Forces Sates And World Order: Beyond International Relations Theory », *Millenium*, Vol. 10, No. 2, p. 162-155,

Croisat, Maurice. 1999. « Le fédéralisme asymétrique : l'expérience canadienne », *Revue française de droit constitutionnel*, No. 37, p. 29-47.

Daadler, Ivo, Irving Desler, James M. Lindsay, Paul C. Light, Robert E. Litan, James O'Hanlon, Peter R. Orszag et James B. Steinberg. 2002. *Assessing the Department of Homeland Security*, Washington, The Brookings Institution, juillet, p. ii, en ligne, <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/homeland/assess.htm>, page consultée le 24 juillet 2008.

Dangenais, Bernard. 1990. *La crise d'octobre et les médias : le miroir à dix faces*, Coll. Études Québécoises, Outremont, VLB éditeur.

De Boisgrollier, Nicolas. 2005. Les incohérences de la politique de *homeland security*, *Politique Américaine*, No. 3, hiver 2005-2006, p. 99-112.

Delmartino, F et F. Deschouwer. 1994. F. *Les fondements du fédéralisme*, dans André Alen (dir.), *Le fédéralisme : Approches politique, économique et juridique*, Bruxelles : De Boeck

Delors, Jacques dans Maciej Wilga. 2001. *Le constructivisme dans le domaine de l'intégration européenne*, page 69, en ligne, <http://www.cife.eu/UserFiles/File/EF322MWilga.pdf>, page consultée le 2 juillet 2008.

Delvoé, Pierre et Henry Lesguillons. 1964. *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, Paris : Presses Universitaires de France.

Denenberg, R.V. 1987. *Understanding American Politics*, Londres : Wilkin Collins.

- Deschênes, Dany. 2004. « La politique de sécurité nationale du Canada à la lumière des enjeux contemporains en sécurité publique », *Sécurité mondiale*, No 12, Octobre, 4 pages.
- Deschênes, Dany et Olivier Lamalice. 2004. « Évolution et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique », *Télescope*, Volume 11, No. 2, mars, 47 pages.
- Deshesne, David. 2008. « Canadian Army May assist Local Maine Authorities During Civil Emergencies », *Fort Fairfield Journal*, 26 mars, p. 1.
- De Rugy, Véronique. 2004. « What Does Homeland Security Spending Buy », *AEI Working Paper*, No. 107, octobre.
- Eack, Kevin D. 2002. *Securing Nuclear and Radiological Material in the Homeland*, Naval Post Graduate School, MA Thesis.
- Éditorial. 2005. « Revising the Patriot Act », *New York Times*, 10 avril.
- Elazar, Daniel J. 1994. *Federalisme and the Way to Peace*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Elazar, Daniel J. 1969. *The Politics of American Federalism*, Lexington: Heath, 229 pages
- Elkins, Stanley M. et Eric L. McKittrick. 1993. *The Age of Federalism: the Early American Republic, 1788-1800*, New York : Oxford University Press, 925 pages
- Elwood, William N. 1994. *Rhetoric in the War on Drugs*, Westport : Greenwood Publishing Group, 182 pages.
- États-Unis. 2008a. Department Of Homeland Security. *DHS Announces Release of Application Guidance for Over \$3 Billion in Grant Programs*, 1 février, en ligne, [http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr\\_1201882070387.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr_1201882070387.shtm), page consultée le 2 juillet 2008.
- États-Unis. 2008b. Department of Homeland Security. *Office of Intelligence and Analysis*, en ligne, [http://www.dhs.gov/xabout/structure/gc\\_1220886590914.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/gc_1220886590914.shtm), pages consultée le 12 août 2008.
- États-Unis. 2008c. Department of Homeland Security. *Fact Sheet: Fiscal Year 2008 Preparedness Grants*, 1er février, en ligne, [http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr\\_1201882312614.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr_1201882312614.shtm), page consultée le 12 août 2008.
- États-Unis. 2006a. Department of Homeland Security. *The National Infrastructure Plan*, en ligne, [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/NIPP\\_Plan.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/NIPP_Plan.pdf), page consultée le 12 août 2008.
- États-Unis. 2006b. Department of Homeland Security. *Container Security Initiative*, en ligne, [http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/gc\\_1165872287564.shtm](http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/gc_1165872287564.shtm), page consultée le 12 août 2008.
- États-Unis. 2005a. Department Of Homeland Security. *Homeland Security Secretary Michael Chertoff Announces Six-Point Agenda for Department of Homeland Security*. 13 juillet, en ligne, [http://www.dhs.gov/xnews/releases/press\\_release\\_0703.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0703.shtm), page consultée le 12 juillet 2008.

États-Unis. 2005b. *State and Urban Area Homeland Security Strategy Guidance on Aligning Strategies with the National Preparedness Goal*, en ligne, [http://www.ojp.usdoj.gov/odp/docs/StrategyGuidance\\_22JUL2005.pdf](http://www.ojp.usdoj.gov/odp/docs/StrategyGuidance_22JUL2005.pdf), page consultée le 12 août 2008

États-Unis. 2004. Comité de la Chambre des représentants sur la sécurité intérieure. *Implementing Recommendations of the 9/11 Act*, en ligne, <http://homeland.house.gov/SiteDocuments/20070727182653-51415.pdf>, page consultée le 12 août 2008.

États-Unis. 2003. Maison Blanche. *Homeland Security Presidential Directive-8*, Washington, D.C.: GPO.

États-Unis. 2002a. Office for Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, Washington, Government Printing Office, juillet, pages 17-46, en ligne, [http://www.dhs.gov/xabout/history/publication\\_0005.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/history/publication_0005.shtm), page consultée le 02 juillet 2008.

États-Unis. 2002b. Executive Office of the President of the United-States, *State and Local Action for Homeland Security*, Washington, juillet, en ligne, [http://www.ncs.gov/library/policy\\_docs/State\\_and\\_Local\\_Actions\\_for\\_Homeland\\_Security.pdf](http://www.ncs.gov/library/policy_docs/State_and_Local_Actions_for_Homeland_Security.pdf), page consultée le 02 août 2008.

États-Unis. 2002c. Maison blanche. *U.S. - Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update*, Washington, 6 décembre, en ligne, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021206-1.html>, page consultée, le 02 juillet 2008.

États-Unis. 2001. Congrès, « H.R. 3162: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001 (Enrolled as Agreed to or Passed by Both House and Senate) », Washington, en ligne, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.3162.ENR>, page consultée le 02 juillet 2008.

États-Unis. 1990. Government Accountability Office. *Coordination Between DEA and the FBI*, 18 pages.

États-Unis. 1986. Administration Reagan. *National Campaign Against Drug Abuse*. L'annonce de Ronald Reagan à la presse est disponible en ligne, [http://www.pbs.org/wgbh/amex/presidents/40\\_reagan/psources/ps\\_abuse.html](http://www.pbs.org/wgbh/amex/presidents/40_reagan/psources/ps_abuse.html), page consulté le 2 août 2008.

États-Unis. 1982. Librairie du Congrès. Congressional Research Service. *Federalism: Key Episodes in the History of the American Federal System*, by Sandra Osbourn, CRS Report 82-139 GOV, Washington, 44 pages.

États-Unis, 1781. Librairie du Congrès, *The Articles of Confederation*, en ligne, <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Constitution.html>, page consultée le 12 août 2008.

États-Unis. 1787. Librairie du Congrès. *Constitution of the United States*, en ligne, <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Constitution.html>, page consultée le 12 août 2008.

États-Unis. 1777. Chambre des représentants. *The United States Constitution*, en ligne, <http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html>, page consultée le 12 août 2008.

Ferejohn John et Barry R. Weingast. 1997. *The New Federalism: Can the States Be Trusted*, Palo Alto, CA: Hoover Press.

Finnemore, Martha. 1996. « Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism », *International Organization*, Vol. 50, No 2.

Finley. Rick et Joe Inge. 2005. « North American defense and Security in the Aftermath of 9/11 », *Canadian military Journal*, Vol. 6, No. 1, printemps, p. 9-16.

Foner, Eric. 2001. « The Most Patriotic Act », *The Nation*, 19 septembre.

Fortmann, Michel et Pierre Martin. 2008. *Le système politique américain*, 4e édition, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Coll. Paramètres, 456 pages.

Fournier, Louis. 1982. *FLQ, histoire d'un mouvement clandestin*, Montréal, Québec-Amérique, 509 pages.

Francoeur, Jean. 1990. « Avec les honneurs de la paix », *Le Devoir*, 9 octobre, p. 14.

Friedrich, C. 1971. *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruxelles: Institut belge de science politique.

Fry, Earl H. 2005. « Federalism and the evolving cross border role of provincial, state, and municipal governments », *International Journal*. Vol. LX, No. 2, printemps, p. 471-482.

Gagnon. Alain-G. (dir.). 2006. *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal : Les Presses de l'université de Montréal : Montréal.

Gagnon. Alain-G. 1994. « Chapitre 4 : Québec-Canada : circonvolutions constitutionnelles », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Montréal : Éditions Québec/Amérique, p.85-106.

Gerston. Larry N. 2007. *American Federalism: A Concise Introduction*, Armonk : M.E. Sharpe, 197 pages.

Gosselin, Daniel. 2006. « La participation du Canada aux guerres du début du siècle: semer les graines de l'autonomie militaire et du commandement national », *Revue militaire canadienne*, Vol. 7, No 2, été, p. 65-76.

Graybill, Andrew. 2007. *Policing the Great Plains: Rangers, Mounties, and the North American Frontier, 1875-1910*, Lincoln : University of Nebraska Press, 293 pages.

Gress. Franz. 1994. *The American Federal System: Federal Balance in Comparative Perspective*, New York : Peter Lang.



- Grey, Virginia et Peter Eisinger. 1991. *American States and Cities*, New York : HarperCollins Publishers, 348 pages.
- Government Accounting Office (GAO). 2007. *Combating Terrorism: Law Enforcement Agencies Lack Directives to Assist Foreign Nations to Identify, Disrupt, and Prosecute Terrorists*, mai, 74 pages.
- Haddow, George, Jane A. Bullock et Damon P. Coppola. 2007. *Introduction to Emergency Management*. Boston : Butterworth-Heinemann; 3e édition, 494 pages.
- Hare, John. 1993. *Aux origines du parlementarisme québécois, 1791-1793. Études et documents*, Sillery : Les Éditions du Septentrion, 310 pages.
- Hardgraves R.L. Jr. *American Government. The Republic in Action*. Orlando : Harcourt Brace Jovanovich Publ., 1986, 872 pages.
- Hedge, D. M. 1998. *Governance and the Changing American States*, Boulder : Westview.
- Hite Randolph C. et Richard M. Stana. 2007. United States Government Accountability Office. *US-VISIT Has Not Fully Met Expectations and Longstanding Program Management Challenges Need to Be Addressed*, en ligne, <http://www.globalsecurity.org/security/library/report/gao/d07499t.pdf>, page consultée le 12 août 2008.
- Hollis, M. et S. Smith. 1990. *Explaining and understanding International Relations*, Oxford : Clarendon Press.
- Jacquin, Philippe et Daniel Royot. 1999. *La destinée manifeste des États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris : Ploton, 160 pages.
- Jarreau, Patrick. 2002. « Les États-Unis se dotent d'un super-ministère contre le terrorisme », *Le Monde*, 8 juin.
- Jeffreys-Jones, Rhodri. 2007. *The FBI: A History*, New Haven : Yale University Press, 320 pages.
- Katzenstein, Peter J., Keohane, Robert O. et Stephen D. Krasner. 1998. « International Organization and the Study of World Politics », *International Organization*, Vol. 52, No. 4, p. 645-685.
- Katzenstein, Peter J. 1996. « Introduction: Alternative perspective on national security », dans Peter J. Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia University Press, p. 1-32;
- Kincaid, John. 2002. « From cooperative to coercive federalism, State-federal relations: continuing regulatory federalism » in *The Book of States 2002*, Washington, D.C. : The Council of State Governments.
- Kinsella, Noel A. 2007. *Fédéralisme: l'expérience canadienne, 1867-2007*, allocution prononcée par le sénateur Noël A. Kinsella devant la Faculté des relations internationales de l'Université d'État de Saint-Petersbourg, en ligne, <http://sen.parl.gc.ca/nkinsella/PDF/Speeches/Federalism-f.pdf>, page consulté le 12 décembre 2008.

- Kreimendhal, Ilka. 2003. *Federalism and Foreign Policy: Do the States have Rights?*, Munich: Grin, 298 pages.
- Krause, Keith. 2003. « Approche critique et constructiviste des études de sécurité », *Cahiers de l'AFRI*, en ligne, [http://www.afri.ct.org/article.php3?id\\_article=489](http://www.afri.ct.org/article.php3?id_article=489), page consultée le 14 juillet 2008.
- Krause, Keith. 1998. « Critical Theory and Security Studies: the Research Program of Critical Studies », *Cooperation and Conflict Nordic journal of International Relations*, Vol. 33, No 3, p. 298-333.
- Krause, Keith. 1997. « From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies », *Critical Security Studies*, Minneapolis: Borderlines, University of Minnesota Press, p. 33-60.
- Krim, Jonathan. 2004. « Cybersecurity to get Higher Profile Leader », *Washington Post*, page A11.
- Kubálková, Vendulka, Paul Kowert et Jeffrey Legro. 1998. *International Relations in a Constructed World*, M.E. Sharpe.
- Kymlicka, Will et Jean-Robert Raviot. 1997. « Vie commune : aspects internationaux des fédéralismes », *Revue Études internationales*, Vol. 28, No 4, décembre, p.779-843.
- Lacoursière, Jacques, Jean Provencher et Denis Vaugeois. 2001. *Canada-Québec: synthèse historique, 1534-2000*, Montréal : Les éditions du Septentrion, 592 pages.
- Lajoie, André, 2007. « Garantir l'intégration des valeurs minoritaires dans le droit : une entreprise irréalisable par la voie structurelle », dans Jean- François Gaudreault-Desbiens et Fabien Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie*, Montréal-Bruxelles : Yvon Blais et Bruylant, p. 365-381.
- Lajoie, Andrée et Ivan Bernier. 1986. *La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique*, Ottawa, Approvisionnement et services du Canada.
- Lakoff, Sanford A. 1994. « Between either/or and more or less: sovereignty versus autonomy under federalism », *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 24, No 1, hiver, , p.63-78.
- Lassale J.P. 1991. *La démocratie américaine. Anatomie d'un marché politique*, Paris : A.Colin, 374 pages.
- Laurendeau, André. 1962, *La Crise de la conscription, 1942*, Montréal : Les Editions du Jour, 157 pages.
- Lavorel, Sabine. 2003. « Un facteur de présidentialisation du régime politique américain », dans Sabine Lavorel, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris : L'Harmattan, 2003, p. 39-55.
- Leach Richard H. et Timothy O'Rourke. 1988. *State and Local Government, The third century of federalism*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Leach, Richard H. 1983. *Intergovernmental Relations in the 1980s*, CRC Press : Boca Raton 102 pages.

Lenihan, Donald G. 2006. « Identity in a Dangerous Time: Why Canadians Need a National Identity Car », *Policy Options*, Juillet-Août 2006, en ligne, <http://www.irpp.org/po/>, page consultée le 02 août 2008.

Levy, Gary et Graham White. 1989. *Provincial and Territorial Legislatures in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.

Lewis, Irving. 2004. « Department of Homeland Security : un géant au pied d'argile ? », *Stratis Internationale*, Paris, en ligne, [http://www.stratisinternationale.info/resources/Department+of+Homeland+Security\\_un+g%C3%A9ant+aux+pieds+d%27argil%E2%80%A6.pdf](http://www.stratisinternationale.info/resources/Department+of+Homeland+Security_un+g%C3%A9ant+aux+pieds+d%27argil%E2%80%A6.pdf), page consultée le 12 juillet 2008.

Lortie, Marie-Claude. 1990. « L'armée canadienne est bien fière de son opération relations publiques de l'été », *La Presse*, 25 octobre, p. B10.

Mackay Hitsman, J. 1999. *The incredible War of 1812: A military history*, Montréal : Robin Brass Studio, 397 pages.

McCain, John, Joseph Lieberman, Jane Harman and Curt Weldon. 2005. *A Fix for First Responders*. 19 septembre; Page A17

Madsen, Chris. 2005. « Les troupes canadiennes et la politique de la terre brûlée durant la guerre des boers », *Revue militaire canadienne*, Vol. 6, No. 2, été, p. 48-58.

Maloney, Sean M. « Un simple bruissement de feuilles : La stratégie canadienne de la crise du FLQ de 1970 », *Revue militaire canadienne*, Vol. 1, No. 2, été, p. 71-84.

Martin, Pierre. 2006. « The mounting costs of securing the 'undefended' border" », *Policy Options*, juillet-août, en ligne, <http://www.irpp.org/po/>, page consultée le 12 juillet 2008.

Martin, Paul. 2004. *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, en ligne, [www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat\\_f.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf), page consulté le 12 juillet 2008.

Massicotte, Louis. 2005. « Le pouvoir exécutif : la monarchie, le premier ministre et les ministres », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3ème édition, Québec: Presse de l'Université Laval, pages 323-355.

Massicotte, Louis et et F. Leslie Seidle. 1999. *Le point sur 150 ans de gouvernement responsable au Canada*, Ottawa, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires.

Matloff, Maurice. 1996. *American Military History: 1775-1902*, New York : HarperCollins Canada/Perseus Books, 380 pages.

McKenna, Marian C. 1993. *The Canadian and American Constitutions in Comparative Perspective*. Calgary : University of Calgary Press.

Mirus, Rolf. 2001. « After Sept.11: A Canada-US Customs Union », *Policy Options*, novembre 2001, P. 50-52, en ligne, <http://www.irpp.org/po/archive/nov01/mirus.pdf>, page consultée le 02 juillet 2007.

Monière, Denis. 1977. *Le développement des idéologies au Québec, des origines à nos jours*, Québec : Québec/Amérique, p. 361- 370.

- Morton, Desmond. 2007. *A Military History of Canada*, 5e edition, Toronto : McClelland & Stewart, 432 pages.
- Morton, Desmond et J. L. Granatstein. 1989. *Marching to Armageddon: Canadians and the Great War 1914-1919*, Toronto: Lester & Orpen Dennys, 320 pages.
- Nice, Davis. 1987. *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*, New York : St. Martin's Press.
- Noël, Alain. 2008. « Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépense au Canada », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Barcelone, 7, octobre, pages 10-36.
- Noël, Alain. 2007. « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien : Fondements, traditions, institutions*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 303-338.
- O'Hanlon, Michael. 2004. *State and Local Homeland Security Funding*, Written Testimony for the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Brookings Institute, en ligne, <http://www.brookings.edu/views/testimony/ohanlon/20050714.pdf>, 7 pages.
- O'Meara, Dan. 2007. « Le constructivisme : sa place, son rôle, sa contribution et ses débats », dans Alex Macleod et Dan, O'Meara (dir.), *Théories des relations internationales : Contestations et résistances*, Montréal : Athéna éditions, p. 181-206.
- Ontario. 2008. Ministère de la sécurité communautaire et des services correctionnels, site Internet officiel, en ligne, <http://www.mcscs.jus.gov.on.ca>, page consulté le 12 décembre 2008.
- Ontario. 2006. Ministère de la Justice. *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, en ligne, [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws\\_statutes\\_90e09\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90e09_f.htm), page consultée le 12 décembre 2008.
- Onuf, Nicholas G. 1998. « Constructivism: A User's Manual », dans Vendulka Kubáľková, Paul Kowert and Jeffrey Legro (dir.), *International Relations in a Constructed World*, M.E. Sharpe.
- Onuf, Nicholas Greenwood. 1989. *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia : University of South Carolina Press, p. 51-52.
- Orban E. et M. Fortmann, *Le système américain. Mécanismes et décision*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 3e édition, 2001.
- Orban, E. *Dynamique de la centralisation dans l'État fédéral*. Montréal : Québec-Amérique, 1984.
- Osaghae, Eghosa E. 1990. « A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization », *Publius : The Journal of Federalism*, Vol. 20, No. 1, hiver, p.83.
- Osler Hamson et Appel Molot, 2000, *Canada Among Nations: Vanishing Border*, New York : Oxford University Press, 360 pages.

Pappalardo Joe. 2004. « Asa Hutchinson Watchful of the Diplomacy of Security », *National Defense*, Vol.89, No. 609, août 2004.

Patterson Thomas E. 1990. *The American Democracy*, New York : McGraw-Hill, 742 pages.

Pelletier, Réjean. 2005. « Constitution et fédéralisme », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.). *Le parlementarisme canadien*, 3ème édition, Québec: Presse de l'Université Laval, pages 37-79.

Pelletier, Réjean. 2001. Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral: dépenser ou contrôler?, Mémoire présenté à la Commission sur le déséquilibre fiscal, en ligne, <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/memoire/pdf/m32.pdf>, page consultée le 12 décembre 2008.

Pelletier Réjean et ManonTremblay. 2005. *Le parlementarisme canadien*, 3e édition, Québec: presse de l'Université Laval, 568 pages.

Peterson, Paul E. 1995. « Who Should Do What: Divided Responsibility in the Federal System », *The Brookings Review*, printemps, Vol 6, No. 11.

Peterson, Paul, Kenneth Wong et Barry Rabe. 1985. *When Federalism Works*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Pettigrew, Pierre. 2002. Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, *Allocution devant la Border Trade Alliance : une frontière intelligente pour un commerce libre et sûr*, San Diego, le 3 octobre, disponible en ligne à l'adresse Internet suivante : [http://w01.international.gc.ca/minpub/PublicationContentOnly.asp?publication\\_id=379507&Language=E&MODE=CONTENTONLY&Local=False](http://w01.international.gc.ca/minpub/PublicationContentOnly.asp?publication_id=379507&Language=E&MODE=CONTENTONLY&Local=False), page consultée le 02 juillet 2008.

Pious, B.M. 1987. *Essentials of American Government and Politics*, New York: McGraw-Hill, 555 pages.

Posner, Paul. 2003. « The Challenge for State and Local Government », *The Role of "Home" in Homeland Security: The Federalism Challenge*, Albany: The Rockefeller Institute of Government, 24 mars, 23 pages.

Pugliese, David. 2008. « Canada-U.S. pact allows cross-border military activity », *The Vancouver Sun*, 23 février, en ligne, <http://www.canada.com/vancouver/news/story.html?id=ba99826e-f9b7-42a4-9b0a-f82134b92e7e>, page consultée le 12 décembre 2008.

Purcell. Edward A. 2007. *Originalism, Federalism, and the American Constitutional Enterprise: A Historical Inquiry*, Yale University Press : New Haven, 301 pages.

Quéau, Yannick. 2008. *Périmètre de sécurité*, dans Alex Macleod, Evelyne Dufault, Guillaume Dufour et David Morin (dir.) « Dictionnaire des relations internationales : théories et concepts », Montréal : Athéna, p. 320-325.

Québec. 2008. Institut de la statistique du Québec. *Commerce international des marchandises du Québec*, Vol. 4, No. 2, en ligne, <http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/economi/pdf/ComInV4N2.pdf>, page consultée le 12 juillet 2008.

Québec. 2006. Ministère de la sécurité publique, *La politique internationale du Québec. La force de l'action concertée*, 127 pages, en ligne, [www.mri.gouv.qc.ca](http://www.mri.gouv.qc.ca), page consultée le 10 juillet 2008.

Québec. 2005. Ministère de la sécurité publique. *Plan stratégique du ministère de la sécurité publique 2005-2008*, mars 2006, 27 pages, en ligne, [www.msp.gouv.qc.ca](http://www.msp.gouv.qc.ca), page consultée le 10 juillet 2007.

Québec. 2003. Institut de la statistique du Québec, *Commerce international des marchandises du Québec*, Vol. 4, No. 2, disponible en ligne, <http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/economi/pdf/ComInV4N2.pdf>, page consultée le 02 juillet 2008.

Québec. 2001. Ministère de la Sécurité publique du Québec, *Loi sur la sécurité civile*, Québec, en ligne, <http://www.canlii.org/qc/legis/loi/s-2.3/20051216/tout.html>, page consultée le 12 décembre 2001.

Québec. 2000. Ministère de la Sécurité publique du Québec, *Loi sur la police*, Québec. En ligne, <http://www.canlii.org/qc/legis/loi/p-13.1/20051216/tout.html>, page consultée le 12 décembre 2008.

Quemener, Tangui. 2008. *Ahmed Ressam à nouveau condamné à 22 ans de prison*, Agence France-Presse, Seattle, 3 décembre 2008, en ligne, <http://www.cyberpresse.ca/international/etats-unis/200812/03/01-807010-ahmed-ressam-a-nouveau-condamne-a-22-ans-de-prison.php>, page consultée le 3 décembre 2008.

Rancourt, Jean-François et Stéphane Roussel. 2002. « Le département de la Homeland Security (DHS), tour de Babel bureaucratique », *Le Maintien de la paix*, No. 61, 4 pages.

Reese, Shawn. 2005. *State and Local Homeland Security: Unresolved Issues for the 109th Congress*, CRS Report, Washington: Library of Congress, 9 juin, 15 pages.

Remillard, Gil. 1983. *Le fédéralisme canadien. Éléments constitutionnels de formation et d'évolution. La formation du fédéralisme canadien. L'évolution du fédéralisme canadien*, Montréal : Québec/Amérique, 553 pages.

Reus-Smit, Christian. 2002. « Imagining society: Constructivism and the English School », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 4, No. 3, p. 487-509.

Riker, William H. 2007. *The Development of American Federalism*, New York: Springer, première édition en 1987, 256 pages.

Roach, Kent. 2004. « Annexe A » dans Thomas Gabor (dir.) *La loi antiterroriste et ses effets : points de vue d'universitaires canadiens*, projet de rapport final pour le ministère de la Justice du Canada, 31 mars, en ligne, [http://www.justice.gc.ca/fra/pi/rs/rap-rep/2005/tr05\\_1/index.html](http://www.justice.gc.ca/fra/pi/rs/rap-rep/2005/tr05_1/index.html), page consultée le 22 juillet 2008.

Roach, Kent. 2001. « The New Terrorism Offences and the Criminal Law, » dans Ronald J. Daniels, Patrick Macklem, and Kent Roach (dir.), *The Security of Freedom*, Toronto: Toronto University Press, 256 pages.

Rocher, François. 2006. « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, 93-146.

Rocher, François et Christian Rouillard. 2002. « Le processus d'intégration continentale : une redéfinition du lieu de pouvoir au Canada », dans George Hoberg (dir.), *La capacité de choisir*, p. 243-276. Montréal : Les Presses de l'université de Montréal.

Roussel, Stéphane. 2003. « National Security Strategy, Northern Command et Homeland Security : L'impact de la réorganisation de la sécurité aux États-Unis sur les politiques canadiennes », *Sécurité mondiale*. IQHEI. Col. 1. No. 3, janvier-février, p. 1-3.

Roussel, Stéphane. 2002a. « Pearl Harbor et le World Trade Center : Le Canada face aux États-Unis en période de crise », *Études internationales*, « Les défis de la politique étrangère du Canada depuis le 11 septembre 2001 », Vol. 33, No. 4 (Décembre 2002), Sous la direction de Jean-Sébastien Rioux, pp. 667-695

Roussel, Stéphane. 2002b. « Sécurité, souveraineté ou prospérité ? Le Canada et le périmètre de sécurité nord-américain », *Options politiques*, Vol. 23, No. 3, avril, p. 15-22.

Ruby, Wiebe et Bob Beal. 1985. *War In The West*. Toronto: McClland and Stewart Limited.

Rudmann, Warren, Richard A. Clarke et Jamie F. Metzl. 2003. *Emergency Responders: Drastically Underfunded, Dangerously Unprepared*, New York: Council of Foreign Relations, 78 pages.

Ruggie, John G. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Londres: Routledge.

De Rugy, Véronique. 2004. « What Does Homeland Security Spending Buy? », *AEI Working Paper* No. 107, octobre.

Ryerson, Christie. 2003. « Homeland Defence and the Re/Territorialization of the State ». *YCISS Working Paper*, No. 20, 22 pages.

Schwanen, Daniel. 2001. « After Sept. 11 : Interoperability With the US Not Convergence », *Policy Options*, novembre, p. 46-49, en ligne, <http://www.irpp.org/po/archive/nov01/mirus.pdf>, page consultée le 02 août 2007

Segal, Heather. 2004. « After So Much Spent on Security, Are We safer Yet? », *Globe and Mail*, 31 mars, page A19.

Seiple, Chris. 2002. « Homeland Security Concepts and Strategy », *Orbis*, Vol. 46, No. 2, printemps.

Shadwick, Martin. 2008. « La stratégie de défense le Canada d'abord », *Revue militaire canadienne*, Vol. 9, No. 2, p. 11-113, en ligne, <http://www.journal.forces.gc.ca/vo9/no2/doc/14-shadwick-fra.pdf>, page consulté le 12 décembre 2008

Sloan, Elinor. 2005. *Security and Defence in the Terrorist Era*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 198 pages.



- Silver, A.I. 1982. *The French-Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*, chapitre 7, Toronto : University of Toronto Press.
- Smith, Herbert A. 2005. *Federalism in North America : A comparative Study ion Institutions in United States and Canada*. Clark : The Lawbook Exchange, 327 pages.
- Stanley, George F.G. 1980. *Nos soldats: l'Histoire militaire du Canada de 1604 à nos jours*, Montréal : Éditions de l'Homme.
- Swarn, Rachel L. 2004. « Threats and Responses: Immigration; U.S. to Give Border Patrol Agents The Power to Deport Illegal Aliens », *New York Times*, 11 août.
- Sweeney, Jerry K. et Kevin B. Byrne. 2006. *Handbook of American Military History: from the revolutionary war to the present*. Lincoln : University of Nebraska Press, 2e édition, 383 pages.
- Talbot, Jean-François. 2007. « Branché sur l'Amérique du Nord : Hydro-Québec et l'intégration continentale dans le secteur de l'énergie », *Notes & Analyses*, No. 18, février, Chaire d'études politiques et économiques américaines, Université de Montréal.
- Toinet, M.F. *Le système politique des États-Unis*, Paris : P.U.F., 1990, 640 pages.
- Tremblay, Manon. 1996. *Le système parlementaire canadien*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- Vergniolle de Chantale, François. 2004. « Enjeux et politique et diplomatie aux États-Unis », *Annuaire Français des Relations Internationales*, volume V, Bruxelles : Bruylant et La Documentation Française, 12 pages, en ligne, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/AFRI%2024.pdf>, page consultée le 12 août 2008.
- Vermont. 2005. Department of Public Safety. *State Homeland Security Strategy*, en ligne, [http://www.dps.state.vt.us/homeland/2005exec\\_strategy.htm](http://www.dps.state.vt.us/homeland/2005exec_strategy.htm), page consultée le 12 août 2008.
- Vile, M. J. C. 1961, *The Structure of American Federalism*, New York : Oxford University Press, 206 pages.
- Waller Meyers, Deborah. 2003. « Does “Smarter” Lead to Safer ? An Assessment of the US Border Accords with Canada and Mexico », *International Migration*, Vol. 41, No. 4.
- Watt, Holly. 2008. « Mayors Want Federal Focus on Cities », *Washington Post*, le 11 août, p. A19.
- Watts, Ronald. 1999. *Comparing Federal Systems*, Kingston : Institut des relations intergouvernementales.
- Wark, Weley. 2006. « Learning Lessons (and how) in the War on Terror: The Canadian Experience », *International Journal*, Vol. LX, No. 1, p. 82-83.
- Weldes, Jutta, Laffey, Mark, Gusterson, Hugh a Raymond Duvall. 1999. *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Dange*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: CUP.



- Wendt, Alexander. 1995. « Constructing International Politics », *International Security*, Vol. 20, No. 1, 71-81.
- Wendt, Alexander. 1992. « Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 391-425.
- Weissert, Carol S. et Sanford F. Schram. « The State of U.S. Federalism, 1999-2000 ». *Publius : The Journal of Federalism*, Vol. 30, No 1-2 (Winter/Spring 2000), p. 14-19.
- Wheare, Krishen Chandra. 1963. *Federal Government*, 4e édition, Londres : Oxford University Press.
- Wilson James Q. et John J. Dilulio. 2005. « American Government: Institutions and Policies », Boston : Houghton Mifflin Company, 588 pages.
- Withaker, Reg. 2004. « Securing the 'Ontario-Vermont border': Myths and Realities in Post-9/11 Canadian-American Security Relations », *International Journal*, Vol. LX, No. 1 (hiver 2004-2005), p. 53-70.
- Wood, B. Dan et Richard Waterman. 1991. « The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. », *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3, p. 801-828
- Zimmerman Joseph F. 2001. « National-State Relations: Cooperative Federalism in the 20th Century », *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, No. 2, p. 15-30.